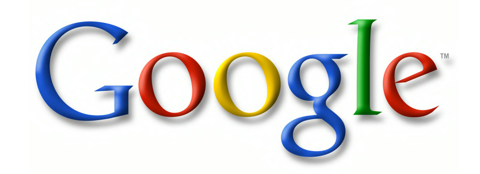
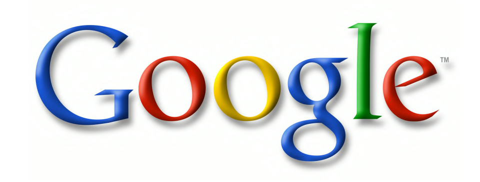
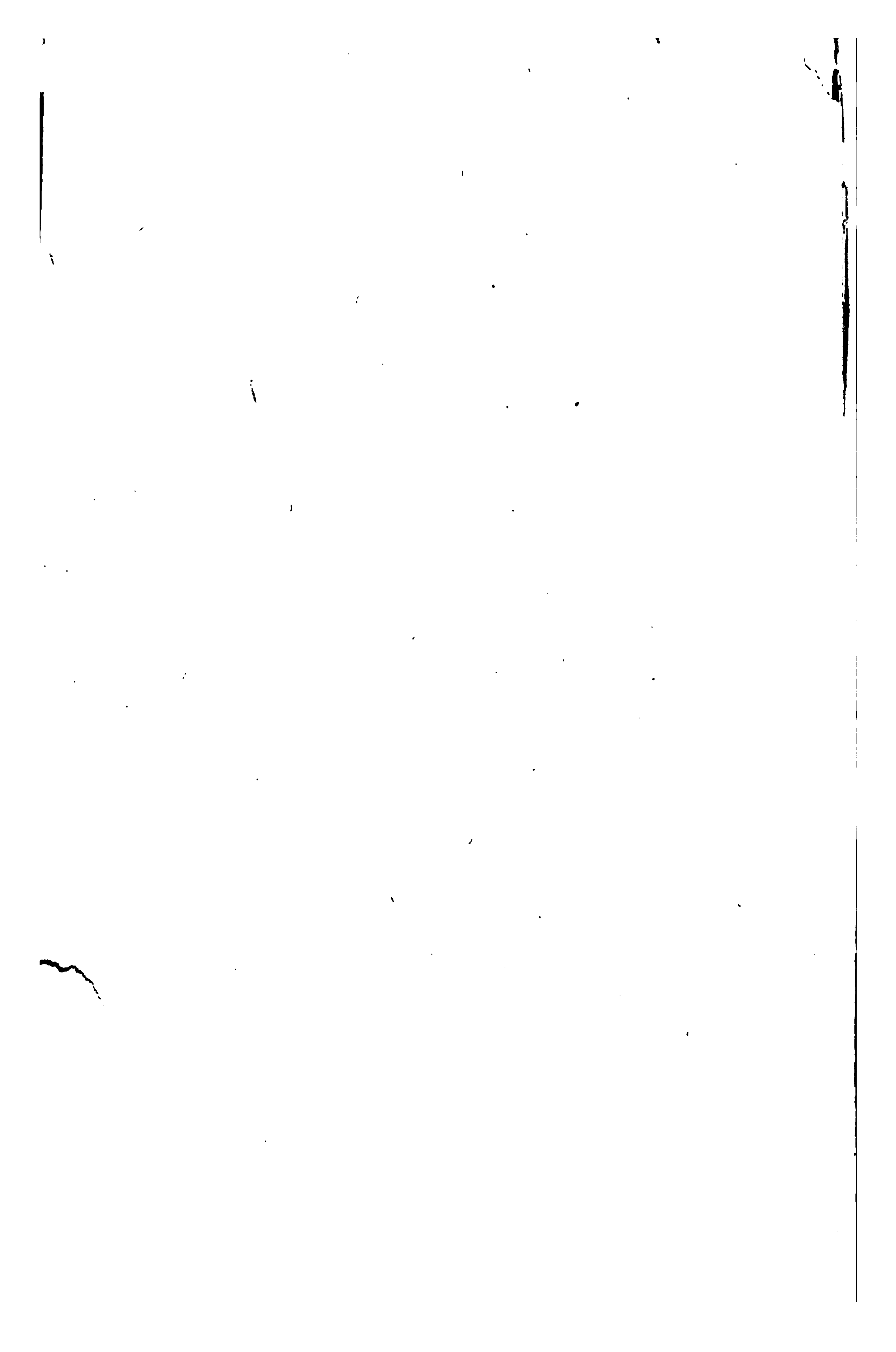








FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

LE CRIME DE LÈSE-MAJESTÉ

DROIT DES GENS

LA PAPAUTÉ
EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

RAOUL BOMPARD

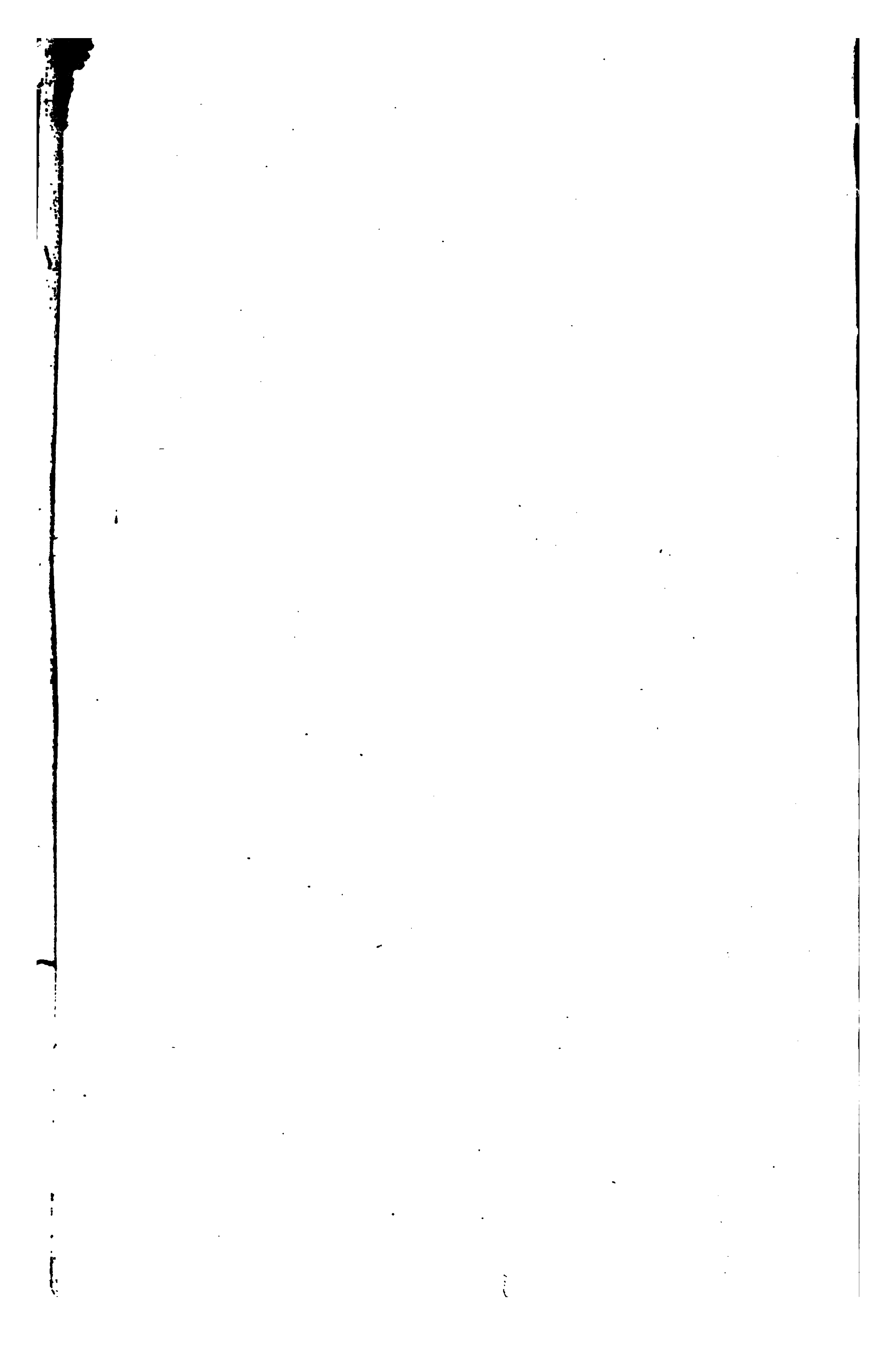
Avocat à la Cour d'appel,
Conseiller municipal de Paris, Conseiller général de la Seine.

« Ce devrait être le but du jurisconsulte d'examiner ce sujet si difficile dans un esprit non pas théologique, mais strictement juridique. »

PHILLIMORE, *Intern. Law.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13.

1888



FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT ROMAIN

LE CRIME DE LÈSE-MAJESTÉ

DROIT FRANÇAIS

LA PAPAUTÉ EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public, sur les matières ci-après, sera soutenu le vendredi 24 février 1888, à 1 heure

PAR

Henri Bertrand

RAOUL BOMPARD

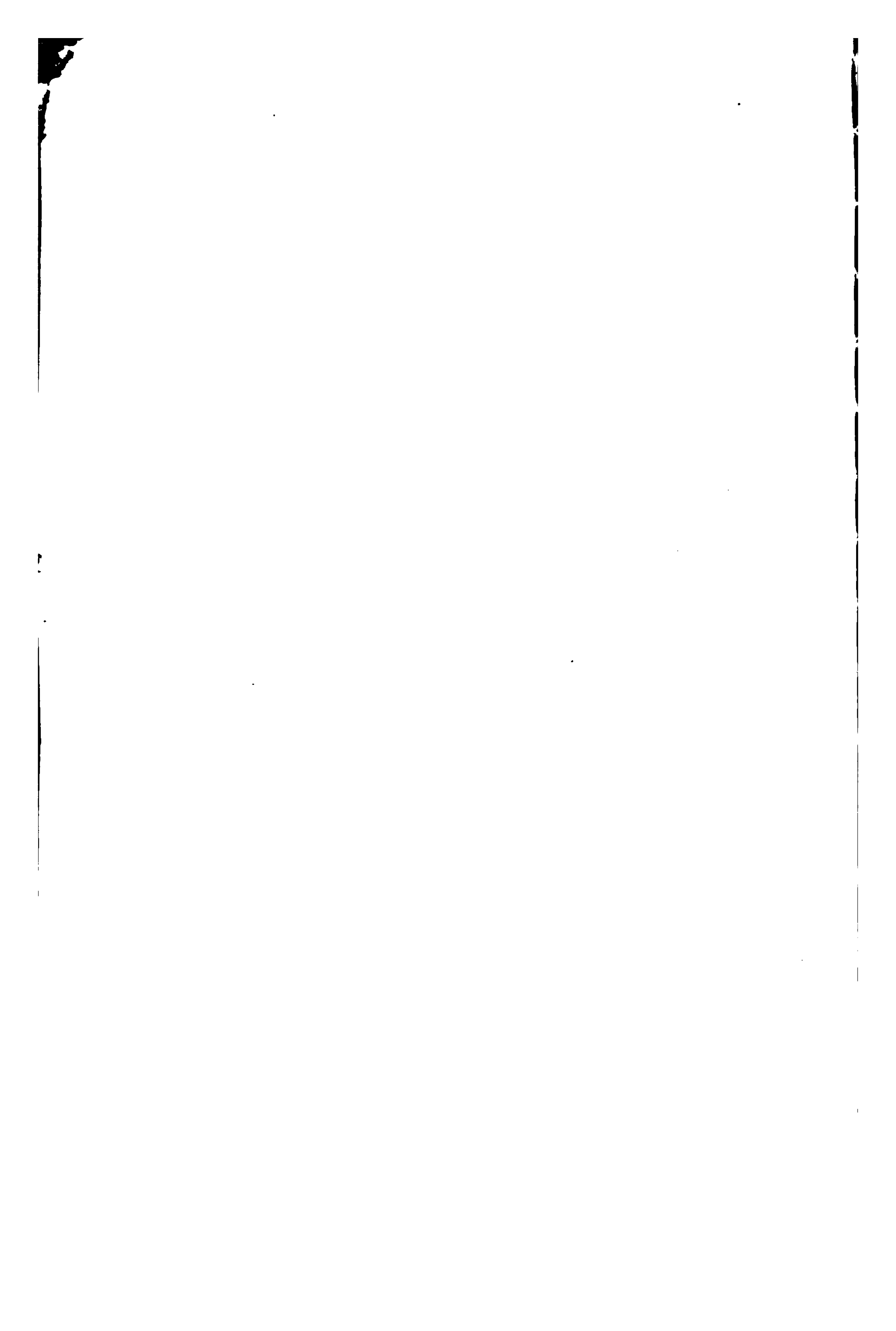
PRESIDENT : M. RENAULT

SUFFRAGANTS : MM. LYON-CAEN, ALGLAVE, *Professeurs.* JOBBÉ DUVAL, *Agrégé.*

PARIS
LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13.

1888

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE



DROIT ROMAIN

LE CRIME
DE LÈSE-MAJESTÉ

INTRODUCTION

L'accusation de lèse-majesté n'est ni une invention des empereurs romains, ni même une invention romaine.

Elle se retrouve avec ses caractères principaux dans la législation des démocraties antiques, en particulier dans celle du peuple athénien. C'est un moyen légal pour le peuple souverain d'exiler quiconque porte ombrage à sa puissance et paraît dangereux pour sa liberté. C'est moins l'imputation d'un fait criminel que le résultat d'une situation politique.

L'étude de cette accusation se rattache donc d'une façon intime à celle de la constitution et de l'histoire romaines. Mais elle n'est pas bornée par les limites mêmes de cette histoire.

Dans leur texte, en effet, les lois romaines sur le crime de lèse-majesté ont été appliquées sous l'empire

de notre ancien Droit. Au grand Chancelier qui l'interrogeait, de Thou répondit : « J'ai su la conspiration ; j'ai fait tout mon possible pour en dissuader Cinq-Mars ; il m'a cru son ami unique et fidèle, et je n'ai pas voulu le trahir : c'est pourquoi je mérite la mort. Je me condamne moi-même par la loi *Quisquis* (1) ». La loi *Quisquis* est la loi 5 au Code. L. IX, t. VIII.

Dans leur esprit, ces lois ont de beaucoup survécu à la puissance romaine. La confiscation générale des biens du condamné, par exemple, est un legs de la législation impériale que le Code de 1810 avait recueilli.

Ce sont là des raisons de penser que l'étude de ce sujet peut offrir quelque intérêt.

---

(1) *Mémoires de Fontrailles.*

CHAPITRE PREMIER

Idée générale de la justice politique sous la République romaine.

La tendance du Droit moderne, quand il étudie les crimes politiques et les lois qui les répriment, est de donner à l'accusé les plus larges garanties.

Entraver les accusations pour des crimes imaginaires par la précision des textes; organiser une juridiction impartiale ; enlever aux condamnations politiques un caractère irrévocable; — c'est ce qui doit préoccuper avant tout le jurisconsulte moderne.

Ces idées ont inspiré notre législateur quand il a institué une échelle spéciale de peines et supprimé l'échafaud en matière politique. Elles ont inspiré la constitution des États-Unis, quand, après avoir déféré au Sénat, corps politique, le droit de juger les fonctionnaires, elle lui défend de prononcer contre eux d'autre châtiment que « la perte de leur charge et l'incapacité de posséder, dans les États-Unis, aucune fonction impliquant honneur et confiance ».

Tout autre est la théorie de l'antiquité.

A Athènes comme à Rome, l'intérêt général préoccupe exclusivement le législateur. Les droits de l'accusé lui importent peu, ou plutôt il n'y a pas d'accusé, mais

seulement un homme dont la présence dans la Cité nuit à la chose publique. Peut-être le seul tort de cet homme est-il de dominer la foule par ses talents extraordinaires et ses vertus peu communes ? N'importe ! Il doit être sacrifié à l'intérêt général. Aristote (1) admet qu'on retranche un citoyen de la ville « comme un peintre efface de son tableau un pied qui dépasse les proportions de la figure, ce pied fût-il plus beau que tout le reste », ou « comme un charpentier de marine n'admet pas une proue ou telle autre pièce du bâtiment si elle est disproportionnée ».

Parfois ce sont les biens d'un citoyen qui sont nécessaires à l'État. Quand les coffres de celui-ci sont vides, on a recours, pour les remplir, aux accusations politiques: « Le Sénat, dit Lysias (2), ne commet pas d'injustice quand il a des fonds suffisants pour les rétributions ordinaires; mais quand il est embarrassé d'y pourvoir, il se voit obligé de recevoir les accusations pour crime d'État, de confisquer les biens des particuliers et de suivre les mauvais conseils des orateurs. »

La décision rendue par le peuple ou le Sénat en matière de lèse-majesté a donc beaucoup moins le caractère d'un jugement que celui d'une mesure administrative, d'une décision souveraine prise pour un cas particulier en vue du bien général. On peut dire des jugements prononcés par le peuple romain en matière politique ce que Tocqueville dit du jugement politique prononcé aux États-Unis par le Sénat : « L'arrêt du Sénat est judi-

(1) *Politique*, III, 8.
(2) Cité par Thonissen. *Droit pénal de la République Athénienne*, p. 123.

ciaire par la forme; pour le rendre, les sénateurs sont obligés de se conformer à la solennité et aux usages de la procédure. Il est encore judiciaire par les motifs sur lesquels il se fonde ; le Sénat est en général obligé de prendre pour base de sa décision un délit du Droit commun. Mais il est administratif par son objet (1). »

Même chose à Rome. Les formes sont judiciaires ; le but est administratif. De là découlent de nombreuses conséquences.

I. — D'abord la loi ne cherche pas à assurer à l'accusé un juge impartial.

A Rome, en principe, celui-là est juge qu'on prétend lésé par l'acte incriminé : c'est le peuple. A Athènes, c'est une délégation du peuple si nombreuse qu'elle équivaut au peuple lui-même (2).

Peu importe d'ailleurs que les sentiments du peuple-juge soient connus à l'avance ou même qu'ils soient violemment hostiles à l'accusé.

Parfois la colère du peuple est telle qu'il veut frapper l'accusé (3), ou qu'il interrompt sa défense par des murmures (4). Parfois sa fureur est si grande qu'il veut prendre les armes (5) ; mais on annonce que le coupable est déféré non pas même au peuple tout entier, mais à cette partie du peuple qu'il a spécialement offensée, à la

(1) Tocqueville. *Démocratie en Amérique*, I, ch. VII.

(2) Héliastes jugeant au nombre de 500, 1000 ou 1500 Pastoret. *Histoire de la Législation*, t. VI, ch. VIII.

(3) *Procès de Manlius Capitolinus et de Cæso Quinctius.*

(4) *Procès de Rabirius.* Cic. *pro Rabirio*, §. 6.

(5) *Procès de Coriolan.* « *Adeo infensa erat plebs... plebem ira prope armavit.* » Tit. Liv. II. 35.

plèbe : « Alors la colère tombe, chacun se sentant juge, c'est-à-dire maître de la vie et de la mort de son ennemi (1). »

Ce serait certes comprendre la mission du juge d'une étrange façon, s'il s'agissait d'exercer une magistrature. Mais ce qui est en cause, c'est l'intérêt général ; nul n'est censé mieux le connaître que le peuple ; aussi contre un tel juge il n'y a pas lieu à récusation ; on ne peut lui dire : « *Ejero, iniquus es* (2). »

II. — Pour que les comices populaires puissent librement pourvoir au salut de l'État, le texte de la loi de lèse-majesté est tellement vague qu'on a pu considérer chaque jugement comme une loi destinée à régler la situation particulière d'une personne à propos d'un fait déterminé (3).

A Rome, chez un peuple où l'analyse juridique fait distinguer quatre espèces de vol, la définition de l'attentat politique tient d'abord tout entière dans le mot *perduellis* et l'idée qu'être *perduellis* c'est se comporter en ennemi de Rome. Plus tard est votée la loi *Majestatis imminutæ*. Quel crime prévoit-elle ? Celui de porter atteinte à la sûreté, à la puissance, à la dignité du peuple romain. Pas d'autre explication légale. Définir ces mots *majestas* et *majestatem minuere* devient un exercice de rhétorique (4). La condamnation ou l'acquittement tiennent tout entiers dans un mot, « *ex quo*

(1) Tit. Liv. *Ibid.* : « *Ibi ira est suppressa, se judicem quisque, se dominum vitæ necisque inimici factum videbat.* »

(2) Cic. *De Orat.*, II, 70.

(3) Laboulaye, *Essai sur les lois criminelles*, l. I, sect. II, ch. III.

(4) Cic. *De Orat.*, II, 25 et 49; *ad Heren.* II. 12.

verbo lege Appuleia tota illa causa pendebat (1). » *In illa omni defensione atque causa quod esse in arte positum videbatur, ut de lege Appuleia dicerem, ut quid esset minuere majestatem explicarem* (2). » Pour faire comprendre le sens de cette expression de la loi, on ne peut procéder que par énumération, et Cicéron déconseille de chercher une formule brève : le laconisme n'est pas à rechercher pour définir une idée si vague, si confuse et si large : « *In hoc genere causarum nonnulli præcipiunt ut verbum illud, quod causam facit, lucide breviterque uterque definiat. Quod mihi quidem perquam puerile videri solet* (3). » Il ne s'agit pas d'une définition scientifique correcte et précise, mais d'une sorte de principe politique à développer : « *Alia est enim, cum inter doctos homines de iis rebus, quæ versantur in artibus, disputatur, verborum definitio, ut quum quæritur, quid sit lex, quid sit civitas. In quibus hoc præcipit ratio atque doctrina ut vis ejus rei quam definias sic exprimatur, ut neque absit quidquam, neque supersit. Quod quidem in illa causa neque Sulpicius fecit neque ego facere conatus sum. Nam, quantum uterque nostrum potuit, omni copia dicendi dilatavit quid esset majestatem minuere* (4). »

De même à Athènes la loi punit de mort le crime de lésion du peuple athénien et le fait d'avoir manqué à ses engagements envers le peuple, le Sénat ou les tribunaux (4).

---

(1) Cic. *De Orat.*, II, 25.
(2) *Ibid.* II, 49.
(3) Cic. *De Orat.*, II, 25.
(4) Thonissen, *op. cit.*, p., 170.

Sous des incriminations si vagues, on peut faire tomber les actes les plus différents : réunions en armes, meurtre d'un magistrat, intelligences avec l'ennemi, malversations. De simples paroles suffisent même parfois : tel fut le cas de Claudia, accusée d'avoir souhaité la perte d'une flotte romaine (1).

De nombreux exemples prouvent que le fait pour un général d'avoir été imprudent ou malheureux à la guerre est puni comme crime de lèse-majesté. Il suffisait qu'une entreprise n'eût pas répondu à l'attente du peuple athénien pour qu'aussitôt les orateurs qui l'avaient conseillée et les généraux qui l'avaient conduite se trouvassent en butte à une accusation capitale. « Que de généraux, dit Démosthènes, pour avoir nui à la République, ont été traduits devant les tribunaux, mis à mort ou contraints de se bannir (2) ! » A Rome, ces exemples sont aussi nombreux. Ici cependant l'intention coupable fait généralement défaut. Mais que prétend l'accusation? Que ce chef militaire a diminué la majesté du peuple romain, c.-à-d., selon la définition de Cicéron, porté préjudice en quelque chose à la dignité, à la puissance, au prestige du peuple romain (3). Qu'importe en ceci la culpabilité ? Pour prévenir le retour d'infortunes pareilles, le peuple décide que l'accusé sera condamné à une amende, espèce de dommages-intérêts pour le préjudice causé à la cité. On prévenait ainsi le danger de l'indifférence pour le bien public. « La tyrannie d'un

(1) Suétone, *Tibère*, 2.
(2) Thonissen, *op. cit.*, p. 169-171.
(3) Cic. *De Inv.* II, 17.

prince, a dit Montesquieu, ne met pas un état plus près de sa ruine que l'indifférence pour le bien public n'y met une République (1). »

Une amende est la peine ordinaire du général malheureux, et le chiffre de cette amende est variable. Elle fut de 10.000 as pour Postumius (423 av. J.-C.); de 15.000 pour le consul Sempronius (422 av. J.-C.); de 120.000 pour Claudius Pulcher (248 av. J.-C.) (2).

Moins heureux, le consul Plautius fut condamné au bannissement, car le peuple a un pouvoir arbitraire et souverain pour fixer la peine.

III. — C'est encore là une conséquence du caractère administratif des jugements politiques chez les Romains. Les mesures que commande l'intérêt supérieur de la cité ne peuvent être fixées à l'avance avec la rigueur que comporte une loi pénale.

« Pour un grand nombre d'infractions, le législateur d'Athènes avait abandonné le choix des peines à l'arbitraire des plaideurs et des juges. La cause était alors appelée *appréciable*. Dans ces causes, l'accusateur choisissait parmi les peines appliquées dans le droit national celle qui, à son avis, devait être infligée au délinquant... Il était obligé de choisir une peine corporelle ou une peine pécuniaire : le cumul était formellement interdit. » Miltiade est accusé d'avoir lésé la nation. Voici, d'après Xénophon, la loi applicable : « Celui qui a lésé le peuple athénien devra se défendre, chargé de fers, en présence du peuple. S'il est condamné, il sera jeté dans le Bara-

(1) *Grandeur et décadence des Romains*, ch. IV.

(2) V. la liste de ces procès dans Zumpt. *Criminalrecht der römischen Republik*, II, 306 et sq.

thron; ses biens seront confisqués, et le dixième attribué à Minerve. » Miltiade n'est cependant condamné qu'à une amende de cent talents (1).

A Rome, ce qui détermine la peine, c'est souvent la compétence du tribunal. Les tribuns prennent en effet l'habitude de déférer les accusations politiques aux comices par tribus. Ceux-ci ne peuvent, en principe, prononcer que des peines pécuniaires; en fait, ils s'arrogent aussi le droit de *confirmer* l'exil de l'accusé s'il est en fuite (2) et de lui interdire l'eau et le feu pour prévenir son retour. L'amende et le bannissement sont donc à peu près les seules peines que les Romains aient infligées pour crimes politiques. Sans doute, la peine de mort est écrite dans la loi qui réprime les actes de haute trahison; mais le sens pratique des Romains répugne aux rigueurs inutiles. Comme nous l'expliquerons, l'accusé peut librement s'éloigner, et le châtiment suprême prononcé par la loi n'est qu'un épouvantail destiné à pousser l'accusé à l'exil volontaire.

Il est résulté de ces usages que la législation romaine, effrayante en apparence, présentait cependant un caractère de clémence très remarquable, que les historiens de l'époque constatent avec orgueil comme faisant honneur à la civilisation nationale. Tite-Live (I, 28) racontant l'écartèlement de Metius Suffetius, dictateur d'Albe, dit : « Ce fut le premier et le dernier exemple d'un supplice dans lequel Rome ait oublié les lois de l'humanité; un de ses titres de gloire est d'avoir toujours pré-

(1) Thonissen, *op. cit.*, p. 171.

(2) Ei justum esse exsilium scivit plebs. » Tite-Live, XXVI, 3. A propos de Cn. Fulvius.

féré des châtiments plus doux que ceux d'aucun peuple. » Salluste (*Catilina*, § 50) fait dire à César, dans la discussion au Sénat sur la condamnation des complices de Catilina : « A l'époque dont je parle, conformément à la législation grecque, on punissait des verges les citoyens, on faisait subir aux condamnés le dernier supplice. Plus tard, quand la République se fut agrandie et qu'au sein d'une population nombreuse les factions eurent acquis de la force, des innocents payèrent de leurs têtes ; les abus les plus révoltants eurent lieu. Alors parut la loi Porcia, suivie de plusieurs autres, qui, pour châtiment légal, assignèrent l'exil aux condamnés. » Cicéron (*pro Rabirio*, § 3) vante de même la sagesse des anciens Romains qui, après avoir chassé les rois, voulurent que la République fût gardée « non par l'horreur des supplices, mais par la clémence des lois ». Les Romains méritèrent donc l'éloge que leur décerne Montesquieu d'avoir été plus sages que les Grecs : « Quand une République est parvenue à détruire ceux qui voulaient la renverser, il faut se hâter de mettre fin aux vengeances, aux peines et aux récompenses mêmes (1). »

De même que le peuple a un pouvoir souverain d'appréciation pour fixer la peine, de même les juridictions exceptionnelles ont le même pouvoir quand des accusés politiques leur sont déférés. Dans la discussion sur le sort des complices de Catilina, Salluste nous montre César proposant de confisquer les biens des condamnés, de les mettre aux fers dans des municipes de premier ordre ; il ajoute à ces mesures la défense à qui que ce

(1) Montesquieu. *Esprit des Lois*, XII, ch. XVIII.

soit d'en référer au Sénat ou d'en appeler au peuple, malgré les nombreuses lois qui ont établi le droit de *provocatio*, sous peine d'être déclaré rebelle au gouvernement et ennemi de la sûreté publique. Voilà donc un sénateur qui, dans sa proposition, combine les peines, les *gémine* comme on disait au temps de Pothier, en invente de nouvelles et écarte une voie d'appel sanctionnée par la loi.

Tous ces exemples prouvent que, comme le dit M. Faustin-Hélie, le peuple étant souverain faisait, quand il jugeait, le jugement et la loi (1).

IV. —Mais, dira-t-on, la loi des XII Tables et, —d'après Cicéron, les *leges sacratæ* défendent de porter des lois contre des citoyens déterminés; c'est là voter des *privilegia* d'après l'orateur romain, et rien n'est plus cruel, plus odieux, plus intolérable dans les proscriptions de Sylla.

Allons au fond des choses. Qu'est-ce qui révolte à ce point Cicéron? C'est qu'une peine ait été prononcée sans jugement contre des citoyens nominativement désignés : « *pœnam in cives romanos nominatim sine judicio constitutam;* » — c'est que lui-même ait été condamné sans avoir été sommé de comparaître, ni cité, ni accusé : « *neque adesse jussus, neque citatus, neque accusatus;* » — c'est qu'on ait voulu faire déclarer par le peuple « que M. Tullius Cicéron *avait été* exilé; comme si le peuple pouvait faire que ce qui n'a pas été édicté ait été édicté. Langage aussi impur que la loi même proposée par l'accusateur (2) ! »

(1) Faustin-Hélie. *Rev. crit.*, t. XI., p. 31.

(2) Cic. *Pro. Domo*, § 17, 18. — « *Velitis, jubeatis, ut M. Tullio igni et*

Ce que la loi des XII Tables défend donc, c'est de réunir les centuries, *délibérant en la forme législative*, et de leur proposer une loi statuant sur un homme désigné par son nom, sans que ce citoyen ait été cité, sans que l'accusation ait été répétée pendant trois jours de marché, sans que l'accusé ait pu faire comparaître des témoins et présenter sa défense. A plus forte raison, c'est un *privilegium*, prohibé par la loi des XII Tables, que de vouloir faire sanctionner par le peuple une soi-disant condamnation qui n'a jamais été prononcée. Même pour le plus vil des scélérats, les formes de la procédure doivent être observées.

Voilà ce qui ressort du plaidoyer de Cicéron *pro domo*. Il faut que toute décision du peuple prononçant une peine se rapporte à un texte de loi antérieurement promulgué, car la loi doit être connue de tous et être un ordre pour tous : « *ut sit scitum et jussum in omnes* (1). » Est par conséquent contraire au Droit public la disposition qui défend spécialement à un citoyen désigné telle action ou telle proposition. C'était un *privilegium* que la loi proposée par les tribuns qui portait *contre M. Furius Camillus* une amende de 500.000 as pour le cas où il ferait quelque chose contre les intérêts des plébéiens. De même c'était un *privilegium* que la proposition du tribun Libon demandant que le préteur Sul-

---

aqua interdictum sit... Hanc tibi legem Clodius scripsit spurciorem lingua sua ? ut interdictum sit cui non est interdictum ?.. quod factum non est, ut sit factum, ferri ad populum aut verbis ullis sanciri, aut suffragiis confirmari potest ? »

(1) Cic. *De Leg.*, II, 19.

picius Galba fût soumis à un jugement spécial (1).

Mais pourvu qu'un texte de loi soit visé, ce texte fût-il aussi vague que celui de la loi de lèse-majesté, ou l'incrimination résidât-elle tout entière dans ce mot *perduellio*, alors il n'y a pas de *privilegium*. Les mêmes centuries qui ont le pouvoir législatif ont, en outre, le pouvoir judiciaire; elles peuvent fixer la peine à leur gré, déterminer ce qui est ou non compris dans la loi. A tous égards, ces jugements sont de véritables actes souverains, et le seul texte de loi dont le juge ait à s'inspirer, la loi réelle, la loi suprême, c'est le salut de la cité: « *Salus populi suprema lex esto* (2). »

De là découle une autre conséquence : c'est que la compétence pour connaître des crimes d'État est mal définie.

V. — Tout corps constitué, tout organe de la souveraineté nationale a le droit et le devoir de veiller à la sûreté de l'État, d'empêcher que rien ne vienne porter atteinte à sa puissance et à son prestige.

Que fait le criminel de lèse-majesté? Il diminue précisément cette puissance, il porte atteinte à ce prestige ou à celui des magistrats auxquels le peuple a délégué son pouvoir. Que fait celui qui se rend coupable de *perduellio?* Il commet un acte d'hostilité contre le peuple romain. Quelle autorité n'a le devoir de prévenir de pareils attentats, qui, s'ils réussissent, sont des malheurs publics; de les réprimer, s'ils se sont déjà mani-

(1) Cic. *Brut.*, 23.

(2) Cic. *De Leg.*, III, 28. — V. Duméril, *Revue gén. du Droit*, VII, p. 411. — Fustel de Coulanges. Organisation de la justice, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 février 1871.

festés? Aussi voyons-nous le peuple, réuni par centuries ou par tribus, le Sénat, les magistrats délégués par l'un ou par l'autre connaître des accusations de lèse-majesté.

Le peuple d'abord. C'est lui qui est censé le mieux connaître ce que réclame son intérêt. « Le mode qui parut le plus simple et le plus sûr pour savoir ce que l'intérêt public réclamait, ce fut d'assembler les hommes et de les consulter. Le suffrage devint le plus grand moyen de gouvernement. Il fut la source des institutions, la règle du droit; il décida de l'utile et même du juste (1). »

Mais de quelle façon le peuple sera-t-il réuni ? Par centuries ou par tribus ?

En principe, les centuries seules ont le droit de prononcer une peine capitale, c'est-à-dire entraînant mort naturelle, perte de la cité ou de la liberté (2). Les lois sur la *perduellio* et *majestatis imminutæ* portent peine de mort ou au moins bannissement. Il semble donc que les comices centuriates soient seuls compétents.

Mais, nous l'avons vu, les tribuns prennent un moyen détourné pour saisir les comices par tribus. Ils demandent une simple amende, sauf, si les faits révélés aux débats paraissent trop graves et si le peuple exige un châtiment exemplaire, à réclamer du préteur la convocation des comices centuriates et la mise en accusation pour *perduellio* (3). Voilà pourquoi les généraux

(1) Fustel de Coulanges. *Cité antique*, p. 385.
(2) Cic. *De Legibus*, IV.
(3) Tite-Live, XVI, 3. — *Procès de Cn. Fulvius*.

incapables sont presque toujours condamnés à une amende. Plus tard, les tribus s'enhardirent et prononcèrent le bannissement, celui de Cicéron, par exemple.

Pour qui les décisions judiciaires de la plèbe furent-elles obligatoires? Nous observons ici les mêmes phénomènes que pour la force obligatoire des plébiscites.

A l'origine, les centuries seules ont le pouvoir législatif, et encore faut-il que leur vote soit sanctionné par le Sénat, qui n'est à cette époque composé que de patriciens. Il faut encore que les patriciens n'aient pas renvoyé les comices sous prétexte d'auspices défavorables. A ces seules conditions, les lois sont obligatoires pour tous, patriciens et plébéiens. Mais en l'an de Rome 261 la plèbe se retire sur le Mont Aventin; une scission se produit dans la nation romaine. Pour ramener la plèbe dans la cité, les patriciens consentent à créer une sorte de magistrat plébéien : les tribuns. Ceux-ci réunissent les plébéiens dans des comices spéciaux, les comices par tribus. Ces assemblées rendent des décisions qui sont d'abord obligatoires pour les seuls plébéiens; mais elles tentent bientôt de donner à ces plébiscites force de loi même pour les patriciens. Les *optimates* résistent avec énergie ; de nombreuses lois sont nécessaires pour faire triompher le nouveau principe parce qu'ici, comme pour le droit de *provocatio*, les richesses de quelques-uns ont plus de poids que la liberté de la plèbe (1). Enfin les plébéiens emportent la

(1) Tite-Live, X. 9. — Ne voit-on pas aussi, p. ex. dans le Droit constitutionnel Anglais, le principe que nul Anglais ne peut être arrêté, banni ou emprisonné sans le jugement de ses pairs, proclamé dans la Grande Charte de 1215, renouvelé dans le bill des Droits de 1628, affirmé de nouveau dans l'Acte d'Établissement de 1701 ?

victoire en l'an de Rome 467 : les patriciens doivent obéir à des lois qui ont été faites sans qu'on prenne les auspices, sans que le Sénat intervienne.

Il en fut de même pour la compétence *ratione personæ* des tribus exerçant le pouvoir judiciaire. Au sein de la plèbe, les comices, sur la dénonciation des tribuns, exerçaient ce pouvoir et condamnaient à des amendes ceux qui désobéissaient aux règles établies par ces mêmes comices : « Il a toujours été admis par les Romains, dit M. Maynz (1), que toute agrégation de personnes formant un milieu social a le droit de punir ceux de ses membres qui se rendent coupables d'une atteinte envers la communauté. Ainsi, le père de famille juge et punit les méfaits des membres de la famille soumis à sa puissance;..... le grand pontife ou le roi..... a une juridiction pénale sur toutes les personnes faisant partie des corporations soumises à son autorité. Dès que la plèbe est constituée..... elle use de ce droit, et fait punir ceux qui se rendent coupables d'attentat contre les tribules. »

A l'origine, la juridiction des comices par tribus s'analyse en une sorte de magistrature domestique, de justice de paix, au sein de cette société qui s'appelle la plèbe.

Mais, en l'an de Rome 263, un patricien, Coriolan, propose au Sénat d'affamer le peuple jusqu'à ce qu'il renonce aux droits qui lui ont été reconnus par les *Leges sacratæ*, et qu'il déchire lui-même le traité de paix conclu au Mont Aventin. Devant une telle me-

(1) Esquisse du Droit criminel de l'ancienne Rome, § 1, *Nouv. Revue Historique du Droit*, t. V.

nace, que les tribuns considèrent comme une *perduellio*, comme un acte qui trouble profondément la sûreté et la tranquillité de l'État, le peuple est sur le point de courir aux armes. Les tribuns l'apaisent en citant Coriolan devant les tribus. Que répond Coriolan ? Que les tribus n'ont pas la puissance judiciaire ? Non, mais qu'il est patricien, et qu'envers les gens de sa caste les tribuns n'ont qu'un droit : celui de protéger les plébéiens (1). Cependant le Sénat, pour sauver les patriciens par le supplice d'un seul, livre Coriolan à la justice plébéienne. Il est condamné, et le droit de juridiction des plébéiens sur les patriciens, fondé à partir de cette époque, est reconnu par la loi des XII Tables. Cette loi donne aux comices par centuries le droit exclusif de prononcer les peines capitales, et concède par là implicitement aux tribus le droit de condamner à l'amende, quelle que soit d'ailleurs la qualité de l'accusé (2).

La plèbe est investie du pouvoir de déterminer, en prononçant de fortes amendes, la fuite d'un accusé et de condamner ainsi indirectement à l'exil. Elle prend

---

(1) *Auxilii non pœnæ jus datum illi potestati, plebisque non patrum tribunos esse.* T.-Live, II, 35.

(2) *Sic*, M. Duméril, *Rev. gén. du Droit*, t. VII. — Mais cet auteur fait intervenir, à l'origine de la juridiction criminelle des tribus, l'idée de la vengeance privée.

« D'après le droit universel des républiques italiennes, l'offenseur devait être livré par la Cité à laquelle il appartenait au peuple qu'il avait offensé afin que celui-ci décidât du châtiment qui lui serait infligé. Ainsi s'explique le pouvoir judiciaire exercé par les tribus même en matière capitale avant la loi des XII Tables. Celle-ci opère la fusion auparavant incomplète des deux cités, et il s'ensuivit un partage de la juridiction criminelle. »

elle aussi le droit de veiller au salut de la Cité. Rien ne saurait mieux démontrer le caractère des jugements politiques à Rome, que ce parallélisme absolu entre la force obligatoire progressive des plébiscites et la force obligatoire progressive des décisions judiciaires de la plèbe.

La compétence reconnue au Sénat pour réprimer les mêmes attentats est une autre preuve.

VI. — Quels sont les pouvoirs judiciaires du Sénat ? En principe, sur les citoyens romains, il n'en a aucun. Sans doute, ayant la garde des finances publiques, il peut mander à sa barre les magistrats ou ex-magistrats, réclamer d'eux des explications, les blâmer si leur gestion paraît infidèle. Mais son pouvoir ne va pas au delà ; il ne peut prononcer une amende ni une sanction pénale : car il n'a pas de juridiction criminelle (1). Il ne peut juger un citoyen romain que sur délégation des comices ; peut-être connaît-il des accusations portées contre les étrangers, même pour des délits commis dans la cité (2). Hormis ces cas, le Sénat n'a vraiment d'attributions judiciaires qu'à raison de crimes accomplis dans les provinces par d'autres que les citoyens romains, ceux-ci ayant, depuis la *lex Sempronia*, la ressource de la *provocatio*. Un passage de Polybe (VI, 13) nous apprend que le Sénat juge dans les provinces les crimes de conjuration, de trahison, et, quand ces crimes se présentent dans des circonstances graves, ceux d'empoisonnement et d'as-

(1) Willems, *Sénat romain*, II, p. 234.
(2) Faustin-Hélie, *Rev. crit.*, n. s. XI, p. 30.

sassinat (1). Même dans ces cas, le Sénat ne connaît pas lui-même de l'affaire ; il désigne un magistrat qui a sur les non-citoyens un pouvoir illimité, et sur les citoyens un pouvoir soumis à la *provocatio* depuis la loi *Sempronia* (2).

Ainsi donc, en théorie, le Sénat n'a pas d'attributions judiciaires sur des citoyens pour des faits accomplis dans la ville.

Mais le Sénat, dit Cicéron (*pro Sestio*, 65), est le gardien, le défenseur de la chose publique. Comme tel, il ne doit pas souffrir que la puissance romaine soit amoindrie, et, la Constitution ne lui donnant aucune compétence criminelle, c'est par un acte législatif qu'il met des citoyens hors la loi, les déclare ennemis publics, ordonne aux magistrats de s'emparer des factieux et même de les frapper sans s'arrêter devant le droit de *provocatio*. C'est là ce *S. C. Ultimum* dont la constitutionnalité fut si justement attaquée par les *populares*, mais que les *optimates* considéraient comme la ressource suprême de la République. En vain, C. Gracchus, dont le frère avait été déclaré *hostis* par le Sénat (3), s'efforce-t-il d'abolir cet usage inconstitutionnel en renouvelant la défense de prononcer une peine capitale contre un citoyen sans une intervention directe ou indirecte du peuple (4). Le Sénat ne s'effraie pas de ses menaces; en l'an 121, C. Gracchus lui-même est tué par le consul Opimius auquel le Sénat

(1) Willems, Faustin-Hélie, Duméril, *op. cit.*

(2) Cic. *Pro Rabirio.* — V. Thèse de M. Théodore Reinach, 1885.

(3) Val. Max., IV, 7, § 1 : « *Hostis judicatus.* »

(4) Cic. *Pro Rabirio*, § 4.

ordonne « *uti rempublicam defenderet* (1) ». Plus tard, Catilina, Antoine, Lépide (2) sont mis hors la loi. Parfois la mise hors la loi est prononcée d'avance contre quiconque s'opposerait à l'exécution de la mesure ordonnée : « *De me senatus ita decrevit ut si quis impedisset reditum meum in hostium numero putaretur* (3). » Quelquefois, le Sénat (au lieu de ratifier le meurtre d'un citoyen exécuté d'après ses ordres, comme il le fait pour Tib. Gracchus) délibère lui-même en la forme législative sur la peine à appliquer. Il en fut ainsi pour Catilina. Celui-ci ayant été arrêté avec ses complices, le consul demande au Sénat ce qu'il faut en faire « *quid de iis fieri placeat* ». La discussion s'ouvre au Sénat, et chacun y exprime son avis en toute liberté sans être gêné par l'observation d'aucun texte pénal; c'est une mesure d'utilité publique qu'on discute. César opine pour l'emprisonnement et la confiscation; Caton pour la mort; Julius Silanus, consul désigné, vote la mort, puis se ravise après avoir entendu César. Ce ne sont pas des juges, mais des législateurs qui votent. Chose singulière ! Le Sénat, quand il jugeait, comme il en avait le droit, les crimes commis en Italie et dans les provinces, déléguait la connaissance de l'affaire, comme si les fonctions judiciaires lui avaient paru par trop étrangères à la nature de ses attributions. Le même Sénat, quand il jugeait illégalement des citoyens romains accusés politiques, retenait l'affaire et discu-

---

(1) Cic. *Phil.* VIII, 4, § 14.

(2) Salluste. *Cat.*, 36. — Cic. *Phil*, II, 21. — Cic. *Epist ad Diversos*, XII, 10.

(3) Cic. *In Pis.*, XV, 35.

tait le sort des coupables. Comment démontrer mieux que les jugements politiques, judiciaires par la forme, étaient administratifs par leur objet? Le parti populaire lui-même ne s'en prenait pas au Sénat, corps délibérant. qui avait ordonné ces mesures extraordinaires, mais aux magistrats (L. Opimius, Cicéron) ou aux citoyens (Rabirius) qui les avaient exécutées. On trouvait que le Sénat agissait, sinon d'après le droit, au moins d'après la coutume, *more romano.*

. En l'an de Rome 605, les sénateurs acquirent une nouvelle influence dans l'organisation judiciaire par l'établissement de tribunaux perpétuels ou *quæstiones perpetuæ.*

VII. — Le Sénat, avons-nous dit, avait la garde des finances publiques, le droit de demander des comptes aux magistrats soupçonnés d'infidélité dans leur gestion, mais il ne pouvait prononcer contre eux une peine quelconque sans une délégation expresse du peuple. Celui-ci était probablement peu soucieux des malversations commises par les gouverneurs dans les provinces; tandis que le moindre attentat aux libertés populaires était sévèrement réprimé à Rome; l'injustice commise contre des Italiens et des provinciaux était rarement punie, et de telles accusations n'intéressaient guère le peuple romain. Aussi ne fit-il aucune difficulté de voter, sur la proposition de Calpurnius Piso, dit l'honnête homme (Frugi), l'établissement d'un tribunal spécial et perpétuel, la *Quæstio de repetundis*, pour juger les crimes de concussion dont les provinciaux accuseraient les magistrats. Ainsi, le droit d'accuser est étendu aux alliés d'Italie pour les défendre contre les rapines des administrateurs : voilà la raison d'être de

la loi : « *Civibus, quum sunt ereptæ pecuniæ, civili fere actione et privato jure repetuntur. Hæc lex socialis est; hoc jus nationum exterarum est : hanc habet arcem, minus aliquanto nunc quidem munitam quam antea, verumtamen si qua reliqua spes est quæ sociorum animos consolari possit, ea tota in hac lege posita est; cujus legis non modo a populo romano, sed etiam ab ultimis nationibus jampridem severi custodes requiruntur* (1). » Cicéron appelle même cette loi la sauvegarde des alliés. « *sociorum atque amicorum populi romani patrona.* »

A quel corps cependant fut attribuée la connaissance de cette accusation nouvelle? Le Sénat ayant la garde des finances, la haute administration de l'Italie et des provinces, les jurés furent choisis pour un an parmi les sénateurs, nouvelle preuve de la confusion des pouvoirs à Rome.

L'innovation parut heureuse. Le peuple, que de fréquents débats politiques avaient blasé sur l'exercice de la justice, laissa se multiplier ces délégations permanentes que Sylla augmenta et coordonna. L'une de celles-ci fut chargée de juger les crimes de lèse-majesté; une autre la brigue (*ambitus*), deux autres la concussion et la malversation (*repetundarum et peculatus*), tous crimes politiques. Les sénateurs et les chevaliers

---

(1) Cic. *Div. in Cæc.*, 5. — M. Maynz, se fondant sur les mots *fere civili actione et jure*, croit qu'à l'origine l'action donnée aux provinciaux était une action civile. *Nouv. Rev. histor.*, VI, p. 2. — Pighius (*Ann. rom.*, II, p. 447) reconstitue ainsi la loi *de Repetundis* : « *Uti quibus in provinciis magistratus populi romani eorumve comites contra leges pecunias cepissent quidve commisissent, earum injuriarum ergo Romæ quiritari quæsito sua repetere provinciales possent.* »

se disputèrent alors le pouvoir judiciaire dont la possession fut, dit Tacite, la cause principale de la guerre entre Marius et Sylla.

Le peuple, cependant, ne croyait rien avoir perdu de son ancienne puissance ; c'est de son autorité qu'émanaient les *quæstiones perpetuæ;* il avait toujours la puissance suprême et pensait par conséquent être toujours libre.

L'arbitraire avait-il cependant été diminué par la création de ces tribunaux? La justice était-elle mieux rendue? En aucune façon. Le peuple restant le juge de droit commun, nous le voyons, malgré l'existence d'une délégation permanente pour les crimes contre la sûreté de l'État, juger L. Opimius, P. Lænas, Rabirius. Bien qu'une *quæstio* fut chargée de juger les crimes d'assassinat (*quæstio de sicariis*), le peuple délégua à un tribunal extraordinaire le jugement des meurtriers de César (1). Le nombre des jurés est très variable, la loi de majesté toujours aussi vague; enfin, le devoir du juge est, d'après Cicéron, de ne songer qu'à l'utilité publique, « *ad reipublicæ utilitatem referri* (2), » et Sénèque admet qu'un acte louable peut être puni lorsque cette répression est utile (3). Quand des idées aussi utilitaires sont répandues parmi les philosophes d'une nation, quelle organisation judiciaire trouver qui sauvegarde les droits de l'accusé?

La seule différence qui résulte de l'établissement des *quæstiones perpetuæ*, c'est que la justice politique, au lieu

(1) M. Bouché-Leclercq, *Instit. rom*, p. 453.
(2) *De Offic.*, I, 25.
(3) *De Clementia*, I, 2, 12.

d'être une arme dans les mains du peuple, devint un instrument de domination et une source d'enrichissement pour l'oligarchie : « Si nous prenons comme exemple le tribunal qui jugeait sur la lèse-majesté, c'est-à-dire sur tous les crimes et délits atteignant l'autorité de l'État, il est manifeste que ce jury, composé de sénateurs, devait entendre par crime de lèse-majesté tout ce qui pouvait porter atteinte à l'autorité du Sénat et aux privilèges de l'oligarchie (1). » La juridiction nouvelle donna surtout de détestables résultats quant à la répression du crime même pour lequel elle avait d'abord été instituée. « Les juges, dit M. Fustel de Coulanges (2), appartenaient à la même corporation que les accusés ; ils avaient les mêmes intérêts qu'eux ; ils avaient été proconsuls ou aspiraient à le devenir ; ils avaient commis les mêmes délits ou espéraient bien les commettre un jour. Si jamais hommes furent véritablement jugés par leurs pairs, ce furent bien ces gouverneurs de provinces jugés par les sénateurs. On pourrait presque dire qu'ils étaient jugés par leurs complices. »

VIII. — Prononcer une condamnation ou un acquittement politiques équivaut à voter une loi. Accuser un citoyen d'un crime contre l'État équivaut à proposer une loi ; c'est un acte politique.

C'est par l'accusation qu'on débute dans la vie politique, c'est par elle qu'un jeune homme ambitieux cherche à faire connaître son nom « *adolescebat interea* ». César avait vingt et un ans quand il accusa Dolabella.

---

(1) M. Fustel de Coulanges. Organisation de la justice, *Rev. des Deux-Mondes*, 15 février 1871.

(2) *Ibid.*

Mais n'est-ce pas une mauvaise action d'accuser ainsi un adversaire politique, innocent peut-être de tout crime? Non, répond Cicéron dans son *Traité des devoirs* (1), pourvu qu'on n'invente pas contre lui une accusation capitale. « Si large que fût la règle, dit M. A. Desjardins, elle n'a pas toujours été observée, même par Cicéron. »

L'accusation étant un droit politique, dès que le principe fut admis que tout citoyen jouissait de cette faculté, la loi dut cependant excepter ceux qui, dans toutes les législations, n'ont pas la jouissance des droits politiques : les incapables et les indignes.

Sont incapables (2) les femmes, les pupilles, les militaires et (rien ne saurait mieux démontrer le caractère politique du droit d'accusation) ceux qui ne paient pas un certain cens ; ceux-ci, en effet, n'ont pas un intérêt suffisant à la conservation de la chose publique. Enfin certains magistrats ne peuvent accuser, parce qu'ils ne peuvent être poursuivis si leur accusation est déclarée calomnieuse.

Sont écartés comme indignes les *infâmes*, les faux témoins, ceux qui ont prévariqué de leur droit d'accusation ou qui sont suspects de calomnie.

Certaines incapacités sont relatives et fondées sur le respect que le fils doit à ses parents, l'affranchi à son patron.

De l'ensemble de ces règles, résultait une certaine

(1) Cité par M. Arthur Desjardins, le Jury et les avocats, *Revue des Deux-Mondes* du 1er juin 1886.

César, pour se débarrasser de ses ennemis, suborna contre eux un nommé Vettius qui, gagné par argent, déclara avoir été vivement sollicité d'assassiner Pompée et César. Suét. *César*, 20.

(2) L. 8 D. 48, 2.

protection pour l'accusé, puisqu'il n'était pas tenu de répondre aux imputations des infâmes, par exemple. Mais la loi faisait une exception pour le cas précisément où cette garantie eût été le plus nécessaire. Les hommes notés d'infamie sont admis sans aucune hésitation, dit Modestin, à accuser du crime de lèse-majesté (7 D. 48, 4); de même pour les femmes, les esclaves, etc. (L. 8 D. 48, 4 : c'est une femme qui découvrit la conjuration de Catilina et en informa Cicéron). Toutes les garanties cessent pour l'accusé quand il s'agit d'un crime intéressant à un si haut degré l'ordre public. « Il y a, dit Montesquieu, dans les États où l'on fait le plus de cas de la liberté, des lois qui la veulent contre un seul pour la garder à tous (1). »

IX. — Enfin, jusque dans la procédure, nous trouvons une analogie complète avec les formes suivies pour faire une loi.

Au temps de la République, l'auteur de la loi fait d'abord une *rogatio* ou exposé des motifs; le projet est affiché pendant trois jours de marché (*trinundinum*) ; le quatrième jour le peuple vote.

L'accusation est portée par un magistrat avant les *quæstiones perpetuæ*, et même depuis leur institution si la cause n'est pas de la compétence de ces tribunaux ; sinon, par un citoyen. L'acte d'accusation est dressé (*anquisitio*) ; il est répété pendant trois jours de marché ; le quatrième jour le peuple vote.

Mais encore faut-il, dans l'un et l'autre cas, que les auspices soient favorables : « *nihil belli domique... nisi auspicato gereretur* (2). » Même réunis, les comices

(1) *Esprit des Lois*, XII, 19

(2) Tite-Live, I, 36.

judiciaires ou législatifs doivent se dissoudre dès qu'un présage néfaste se manifeste, et les patriciens, détenteurs de la science augurale, ont, afin de restreindre les réunions du peuple, multiplié, pour cette seule circonstance, les cas où les auspices sont contraires. Un éclair à gauche est un excellent présage dans la vie ordinaire; c'est un auspice défavorable quand il s'agit de comices assemblés pour élire des magistrats, faire la loi ou rendre la justice (1).

Le Sénat peut annuler une loi rendue malgré des auspices contraires; c'est ce qu'il fit pour une loi proposée par le tribun Livius Drusus : « *Decretum est enim contra auspicia esse latas neque iis teneri populum.* » Le Sénat a ainsi un pouvoir presque égal à celui des tribuns pour paralyser les mesures qui lui semblent dangereuses.

De même un jugement ne peut être rendu contre la volonté des Dieux. Le procès de Claudius Pulcher est interrompu par un orage; les tribuns eux-mêmes défendent de le reprendre sous sa forme primitive (2). Le procès de Rabirius ne se termine pas par une sentence : le président des comices ayant enlevé le drapeau rouge, l'assemblée se disperse. C'était probablement le signe qu'un présage néfaste avait été aperçu.

X. — Ainsi, tout est réuni contre l'accusé : la loi est vague; la peine incertaine; le juge suspect; la compétence mal définie; l'accusation largement ouverte. Quels sont les droits de l'accusé ?

Il a d'abord le droit de présenter sa défense.

« L'accusé, dit M. Faustin-Hélie (*Instr. crim.*, I, 76),

(1) Cic. *De Divinatione*, II, 35.

(2) Zumpt, II, 311, et auteurs cités.

se présentait, suivant un antique usage, couvert de vêtements de deuil, la barbe longue et inculte, avec l'extérieur et l'attitude d'un suppliant. Ses amis, ses patrons prenaient les mêmes vêtements... C'est qu'il ne demandait pas seulement justice, il implorait la clémence de ses juges; c'est qu'il ne s'adressait pas seulement à des tribunaux investis du pouvoir judiciaire, mais à des juges délégués du pouvoir souverain et investis eux-mêmes de la souveraineté... La plupart des harangues de Cicéron représentent l'accusé couvert de misérables vêtements et versant des larmes, *in hoc squalore et sordibus ;* tremblant, rampant même aux pieds de ses juges, *horrentem, trementem, adulantem omnes,* et par ses cris et ses prières, *precibus, lacrymis, misericordia,* s'efforçant d'émouvoir la pitié plus encore que d'éclairer la justice. »

Afin de sauver les censeurs Claudius et Gracchus, accusés de haute trahison, en l'an 169, pour avoir violé l'intercession tribunitienne et troublé les comices tributes, les principaux citoyens se dépouillent de leurs anneaux et revêtent des habits de deuil : « *principes civitatis in conspectu populi, annulis aureis positis, vestem mutarunt.* » (Tite-Live, 43, 16.)

Suétone note comme un trait digne de remarque que les Claudiens ne s'abaissèrent jamais dans les accusations capitales à prendre l'habit de deuil ou à implorer la pitié. (Suét. *Tibère,* 2.)

L'accusé peut faire présenter sa défense, même si c'est un esclave.

Mais la liberté de la défense est gênée par des lois qui en limitent la durée. Cicéron se plaint vivement, dans sa plaidoirie pour Rabirius, que l'acccusateur Labienus

ne lui ait concédé qu'une demi-heure. Dans les *Verrines* (I, §9), il parle aussi du *tempus lege concessum*. Une loi de Pompée accordait deux heures à l'accusé. Au temps du procès de Flaccus, l'accusation et la défense ne doivent pas dépasser ensemble six heures (1).

Parfois, nous l'avons vu, la défense était interrompue par les clameurs de la foule.

L'accusé a le droit de faire entendre des témoins à décharge, des apologistes, des *laudatores*.

S'il est condamné par une autre juridiction que les comices, par exemple par les *II viri perduellionis judicandæ*, il peut user de la *provocatio*. Ce droit peut être exercé par mandataire, ou par un citoyen quelconque n'ayant aucun intérêt au procès, même si le condamné refuse d'interjeter appel et s'oppose à ce qu'on le fasse pour lui (2). Mais on ne peut appeler au peuple d'une sentence rendue par un consul dans l'exercice de son *imperium* militaire.

Si les passions populaires lui paraissent trop excitées pour qu'un espoir quelconque subsiste, l'accusé peut alors, sans attendre le jour du jugement, s'exiler volontairement. Cette faculté de s'exiler est un véritable *droit* que les anciens reconnaissaient au citoyen ; c'est la véritable sauvegarde de la vie des accusés qui se réfugient dans l'exil comme vers les autels ou dans un asile ; ce n'est pas une peine. « *Non supplicium est, sed perfugium portusque supplicii... confugiunt quasi ad aram in exsilium* (3). » Loin de chercher à assurer la présence de l'accusé aux débats, la loi

(1) Cic. *Pro Flacco*, 33.

(2) L. 6, D. *De appellationibus et rel.*

(3) *Pro Cecina*, 34.

romaine favorisait sa fuite comme un heureux dénouement qui débarrassait la ville d'un citoyen dangereux sans faire subir aucune peine à celui-ci. La détention préventive est extrêmement rare sous le régime républicain en matière politique. Si les conjurés de Catilina sont arrêtés et *remis à des magistrats*, c'est en vertu d'une décision spéciale du Sénat. Tout au plus peut-on faire donner caution à l'accusé. Quand Cæso Quinctius fut accusé d'avoir lésé les droits de la plèbe, il fut d'abord emprisonné; mais les tribuns eux-mêmes firent mettre en liberté sous caution le jeune patricien ; le Sénat fut chargé de fixer le montant de la caution (1).

Quand l'accusé s'est enfui, le peuple se borne à prononcer contre lui une amende, ou à ratifier son exil (2) ; parfois il lui interdit l'eau et le feu pour prévenir son retour.

La confiscation des biens n'est pas encourue de plein droit par l'accusé *contumax*. Il faut, jusqu'à J. César, une décision spéciale du peuple (3).

L'auteur de la *Vie de Jules César* (chez Plon, 1865), au tome I, p. 316, prétend que la loi de *perduèllio*, à la différence de la loi de lèse-majesté, ne laissait pas à l'accusé la ressource de l'exil ; il se fonde sur le § 59 de la *conjuration de Catilina* de Salluste, qui ne nous paraît contenir aucune preuve de cette affirmation. Le § 51 du même ouvrage nous semble au contraire la

(1) Salluste. *Catil.*, 47 ; Tite-Live, III, 13.

(2) Tite-Live, XXVI, 3.

(3) Suétone, *César*, 42. — Zumpt, II, 281. — Rein, *Criminalrecht der Römer*, p. 916. « Sous la République, il n'y a pas de confiscation générale des biens, mais le peuple la prononce parfois après l'exil ou la mort du coupable. »

condamner, puisque Salluste prête à César les paroles que nous avons rapportées p. 11 ; César se félicite de ce que la loi *Porcia*, en assignant l'exil comme châtiment légal aux crimes politiques, ait empêché les factions de décimer les innocents.

Le droit de s'exiler aboutit en effet à un adoucissement remarquable de la législation romaine en matière politique. Même quand le procès est commencé et que la majorité des tribus a voté la condamnation, si une seule tribu doit encore donner son suffrage, l'accusé peut s'éloigner librement.

Si l'accusé est acquitté, celui-ci peut faire condamner son accusateur aux peines portées contre la calomnie par différentes lois, entre autres par la loi *Remnia;* notamment il peut le faire déclarer infâme. (1 D. *De his qui notantur.*)

Parmi les garanties accordées à l'accusé de haute trahison, remarquons que, jusqu'en l'an 106 av. J.-C., chaque citoyen devait prendre la responsabilité de son vote, le scrutin étant public. Mais à cette époque le tribun Cælius accusa Popilius Lænas de *perduellio*, et, pour le perdre plus sûrement, il fit étendre à ces sortes de jugements les dispositions de la loi *Cassia* qui avait introduit le vote par tablettes dans tous les comices judiciaires, sauf en matière de *perduellio.* Il en garda toute sa vie, dit Cicéron, le remords d'avoir nui à la République pour perdre son ennemi : « *Doluit, quoad vixit, se, ut opprimeret Popilium, nocuisse Reipublicæ* (1). »

Ajoutons que, d'après le droit coutumier de Rome,

(1) Cic. *De Legib.*, III, 16.

nul ne pouvait demander à la fois contre un accusé une peine capitale et une peine pécuniaire. Cicéron présente cet usage comme une protection traditionnelle pour l'accusé : « *Nam cum tam moderata judicia populi sint a majoribus constituta, primum ut ne pœna capitis cum pecunia conjungatur* (1). » L'application de cette règle fut réclamée et imposée par les tribuns quand un de leurs collègues accusa Cn. Fulvius de *perduellio*, et demanda contre lui une peine capitale et une amende. On mit l'accusateur en mesure d'opter : « *Tribuni plebis appellati negarunt se in mora esse quominus, quod ei more majorum permissum est, seu legibus seu moribus mallet, anquireret, quoad vel capitis vel pecunia judicasset privato* (2). »

Les tribus étant compétentes pour prononcer des amendes et les centuries des peines capitales, cette règle revient à défendre de poursuivre simultanément le même accusé pour le même fait devant deux juridictions différentes. De même il était défendu de reprendre une accusation définitivement purgée par un acquittement, ou dont une cause légitime avait terminé l'examen. Quand un orage eut dissous les comices réunis pour juger Claudius, les accusateurs voulurent renouveler leur accusation : les tribuns firent défense aux mêmes citoyens d'accuser le même homme deux fois à raison du même fait : « *Postea tribuni plebis intercesserunt, ne iidem homines in eodem magistratu perduellionis bis eumdem accusarent* (3). »

(1) Cic. *De Domo*, XVII, 45.
(2) Tite-Live, XXII, 3.
(3) Schol. *Bob. in Clod.*, p. 337.

Il est à remarquer à ce propos que ce sont les tribuns qui, en toute occasion, s'efforcent de conserver intacts les droits de la défense, même quand l'accusé est un patricien aussi impopulaire que Claudius Pulcher, Cn. Fulvius, ou Cæso Quinctius, même quand l'accusateur est un de leurs collègues, comme dans les deux premiers de ces procès.

XI. — L'accusé une fois condamné peut-il espérer que sa condamnation cessera d'avoir son effet, que son exil aura un terme, ou que le peuple lui fera remise de l'amende prononcée ?

En principe, sous la République, aucune voie d'appel n'est ouverte contre un jugement qui n'est pas soumis à la *provocatio*. De plus, le recours en grâce proprement dit n'existe pas. Le jugement rendu par le peuple ou par ses délégués a pour objet d'éloigner de la ville un citoyen dont la présence est nuisible à la cité ; l'idée de *grâce* ne s'explique pas avec cette théorie.

Mais le condamné peut espérer que, la situation politique ayant changé, le peuple juge que le retour de l'exilé est désormais sans danger, et *rapporte sa décision*. Les exemples de ce fait ne sont pas rares. Cæso Quinctius et Furius Camillus furent rappelés d'exil, la colère que le peuple avait ressentie contre eux étant tombée (1). Cicéron revint aussi d'exil en vertu d'une décision du peuple, sanctionnée par le Sénat. De même, P. Lænas et Métellus Numidicus. Le premier de ces condamnés fut rappelé, au dire de Cicéron (2), par une

(1) Cic. *De Domo*, 32. 86.
(2) Cic. *Brutus*, 34, 128.

loi proposée par le tribun Calp. Bestia. Livius Salinator fut aussi rappelé par un acte des consuls.

Si la peine prononcée est une peine capitale, il faut une nouvelle décision des comices pour rendre au condamné son *caput* et le réintégrer *in suam pristinam dignitatem*. Si c'est une amende, alors il n'est pas besoin d'une loi pour rendre au condamné l'aptitude aux fonctions publiques ; l'amende une fois payée, aucune conséquence de la condamnation ne subsiste. Pour le bien de l'État, Livius Salinator, après huit années d'exil volontaire, est rappelé contre sa volonté par les consuls et forcé d'accepter le consulat (1). Après des condamnations votées par les tribus, F. Camillus est dictateur; Salinator, deux fois consul et censeur; Scantinius, tribun du peuple, accusé d'attentat à la pudeur, est condamné à une amende et continue ses fonctions. La condamnation prononcée par les tribus n'entraîne donc pas l'incapacité. La cause en est, d'après Zumpt (2), que les patriciens, forcés de se soumettre à la juridiction des plébéiens, ne voulurent pas que leur dignité et leur rang dépendissent d'un vote des tribus.

Quant aux condamnations prononcées par les comices centuriates, elles n'entraînent pas l'infamie, au moins jusqu'à J. César (3). Mais comme ces comices ne prononcent, en vertu de la loi des XII Tables, que des con-

(1) Tite-Live, XXVII, 34. — Zumpt, II, 294.

(2) Zumpt, II, p. 293.

(3) Les *judicia publica* n'entraînent l'infamie, avant le 1er siècle de l'Empire, que dans les procès de *calumnia* et de *prævaricatio*. L'infamie est encore encourue en cas de *judicium turpe*, tel que l'*actio tutelæ, mandati, pro socio*. — Willems. *Dr. public*, p. 104.

damnations capitales, une loi est nécessaire pour rendre à l'accusé son *caput*.

XII. — Reste à parler de l'influence que les idées religieuses ont pu exercer sur l'administration de la justice politique,

L'union étroite de la religion et de la cité à Rome est un point bien établi. La première est avant tout nationale ; elle n'a, parmi ses adeptes, que des citoyens ; elle ne cherche pas à faire de prosélytes au dehors ; elle admet que les autres peuples aient leur culte. Les Romains considèrent la religion et la cité comme inséparables ; l'une suit le sort de l'autre. Aussi ont-ils annexé les dieux comme les terres des vaincus, et les ont-ils incorporés dans la légion des divinités romaines. Au bout d'un certain laps de temps, les dieux ainsi admis acquéraient le droit de cité. Auguste, dit Suétone, n'avait de respect pour les dévotions étrangères que si elles étaient anciennes et approuvées par les Romains (Aug., 93). Sous Tibère, une décision du Sénat, rapportée par Tacite (*Ann.*, III, 71), fait entrer dans la religion toutes les statues, les temples et les cérémonies religieuses de l'Italie. M. Horoy (*Rapports du sacerdoce et de l'Empire*) rapproche avec raison ce décret de la décision de Caracalla conférant le droit de cité à tous les Italiens.

Les règles de la religion étant sanctionnées par les lois positives, il en résulte que les lois criminelles qui protègent la cité ont primitivement consisté dans des préceptes religieux dont l'observation était garantie par une peine religieuse : la *consecratio capitis et bonorum*. Quand une règle de la religion a été violée, qu'un attentat a souillé la cité, que les dieux sont offen-

sés, il faut, pour les apaiser, que le criminel leur soit sacrifié comme une victime. « L'état d'impiété exclut le coupable de la société religieuse; il est *exsecratus*. » Le supplice est essentiellement un sacrifice, dit Paul : « *Supplicia, veteres quædam sacrificia a supplicando vocabant.* » De même Isidore : « *Supplicia dicebantur supplicamenta, et supplicium dicitur de cujus damnatione delibatur aliquid deo : unde et supplicare* (1). »

On offre aux dieux irrités la vie et les biens du coupable, et ce sacrifice peut être accompli par tous. Ainsi l'enfant qui frappe son père, le patron qui trahit son client est *sacer* (2). Mais c'est surtout pour les crimes contre la cité que les exemples de cette mise hors la loi résultant d'une excommunication religieuse sont nombreux.

La ville elle-même, la patrie, l'État romain sont des divinités. Rome était une ville sainte, fondée avec des cérémonies religieuses; seule elle pouvait contenir le feu de Vesta et le palladium. Rome même est divinisée dès la fin des guerres puniques : elle a ses temples, ses autels, son enceinte sacrée; le bourreau ne pouvait l'habiter. L'attentat contre la patrie était donc une sorte de sacrilège; surtout à cette époque on peut dire : « *proximum sacrilegio crimen est majestatis* (3). »

Aussi l'homme qui se rend coupable d'un tel crime offense à la fois la cité et les Dieux; sa présence souille la ville; il doit être sacrifié au courroux des divinités; toute personne peut le tuer impunément.

(1) Cités par Padelletti, *Storia del Diritto romano*, p. 81.

(2) Festus, v° *Plorare*. — M. Labbé, *Généralisation du Droit rom.*, p. 118. — Denys d'Halicarnasse, II, 10.

(3) 1 D. 48, 4.

En Grèce, ce meurtre est récompensé : « *Qui tyrannum occiderit*, dit Cicéron, rapportant une loi grecque, *Olympionicarum præmium capito et quam vellet sibi rem deposcito et magistratus ei concedito* (1). »

A Rome, parmi les lois qui ont ainsi la *consecratio* pour sanction, il faut citer les *Leges sacratæ*, les lois sur l'inviolabilité des tribuns et sur les droits de la plèbe. Rome avait échappé à un tel danger quand la retraite sur le Mont Aventin s'était produite; la puissance romaine avait été si près de disparaître dans la guerre civile et d'entraîner dans sa ruine la religion nationale, que le traité juré à cette époque entre les deux partis en présence avait été mis sous la protection des Dieux, et que toute atteinte portée à ce pacte était un crime à la fois contre la religion et contre l'État. Celui qui s'en rendait coupable pouvait être tué impunément, comme une victime offerte aux Dieux, dit Festus (v° *Sacratæ leges*). « *Sacratæ leges dicebantur quibus sanctum erat, ut si quis adversus eas fecisset, sacer alicui deorum esset cum familia pecuniaque.* » Le même auteur, rapportant un état de civilisation plus avancée, ajoute : « *neque fas est eum immolari, sed qui occidit parricidii non damnatur, nam lege tribunicia prima cavetur; si quis eum qui eo plebei scito parricida ne sit* (v° *Sacer*).

C'est là, en effet, comme le fait remarquer M. Bouché-Leclercq (2), une deuxième phase : après l'époque où le sacrifice du coupable est un acte méritoire et même ordonné, vient une période où ces excès de zèle font

(1) Cic. *De Inv.*, II, 49. — Thonissen, *op. cit.*, p. 163.

(2) *Pontifes de l'ancienne Rome*, p. 198.

horreur, et où les théologiens transforment la *consecratio capitis* en une exécution capitale régulièrement accomplie par la force publique. Que si le meurtre a été accompli par un particulier, la loi se borne à lui assurer l'impunité. Le Sénat déclara ainsi que le meurtre de Tib. Gracchus avait été *justum*.

La confiscation des biens, comme offrande aux Dieux, se rattache aussi à la *consecratio*.

L'influence religieuse se manifeste encore, selon nous, par certaines peines spéciales portées contre les criminels de haute trahison. Ainsi :

1° La maison du traître est démolie. Cicéron énumère, dans son plaidoyer *pro domo* (§ 38), les noms des traîtres dont la maison a été rasée, les Spurius Mélius, les Spurius Cassius, les Manlius Capitolinus. De même, à Athènes, on rase la maison du traître ou du sacrilège, ou bien l'on grave la sentence sur les murs (1).

2° En Grèce, le cadavre du traître est inhumé hors de l'Attique, et, si le crime est découvert après la mort du coupable, ses ossements sont exhumés et jetés sur la terre étrangère. Il est probable qu'à l'époque théocratique il en était de même à Rome : si Tarpeia avait été tuée pendant qu'elle livrait Rome à l'ennemi, dit Denys d'Halicarnasse, on aurait déterré les restes de son corps et on les aurait jetés à la voirie. Cicéron, plaidant pour Rabirius, supplie le peuple de le laisser mourir dans sa patrie et jouir des honneurs funèbres. (*Pro Rabir. in fine.*)

3° La race du coupable a dû, à l'époque de l'influence

(1) Les anciens criminalistes français énumèrent encore le *rasement de maison* comme une des particularités de la condamnation pour lèse-majesté.

religieuse dominante, être vouée à la même exécration que le traître lui-même. D'après une loi grecque que rapporte Cicéron (*de Inv.*, II, 49), après avoir tué le tyran, on faisait mourir cinq de ses parents les plus proches. Nous avons vu que Festus parle de la *consecratio cum familia pecuniaque*. Les Romains furent consultés, après la condamnation de Sp. Cassius, pour savoir si l'on ferait mourir ses enfants; ceux-ci ne furent condamnés à aucune peine; mais on voit que la question était douteuse (1). Tite-Live (2) nous montre la gens Manlia demandant à ne plus porter un nom exécré.

4° Enfin l'interdiction de porter le deuil du condamné pour crime de haute trahison ou de pleurer sa mémoire nous semble se rattacher à une idée religieuse.

Mais les conséquences pénales de l'excommunication religieuse tombèrent en désuétude assez rapidement : « Déjà à l'époque royale ou dans les lois décemvirales, dit Padelletti dans son *Histoire du Droit romain*, l'influence religieuse ou bien n'a plus d'effets civils, ou bien ces effets doivent être prononcés comme une peine spéciale par le peuple. »

La confiscation, par exemple, dut être expressément prononcée jusqu'à J. César. Elle le fut contre Q. Servilius Cæpio, contre les décemvirs Appius Claudius et Appius, contre les partisans des Gracques. Mais la règle est « *pœna capitalis cum pecunia non conjungitur* », et Suétone (*Cæs.*, 12) dit des Romains : « *integris patrimoniis exsulabant* ». Cicéron ne parle jamais des biens dans ses affaires capitales.

(1) Montesquieu. *Esprit des Lois*, l. XII, ch. XVIII.
(2) Tite-Live, I, 26.

De même la démolition de la maison de Cicéron, l'interdiction de porter le deuil des Gracques semblent avoir été des mesures spéciales, dues à la violence des luttes politiques.

Il était réservé à l'Empire de donner aux lois de lèse-majesté un caractère général de persécution et de vengeance.

CHAPITRE II

Historique des lois de lèse-majesté

La législation romaine comprend deux espèces de crimes contre la sûreté de l'État :

Le crime de *perduellio ;*

Le crime de *majestatis imminutæ.*

A chacune de ces accusations se rattachent des lois spéciales. Nous allons en esquisser l'histoire.

I

Le crimen perduellionis

I. — Le *crimen perduellionis* fut la forme première de l'accusation politique chez les Romains.

Être *perduellis*, c'est être ennemi de Rome, c'est être *hostis*, car les deux expressions sont synonymes. *Quos nos hostes appellamus, eos veteres perduelles appellabant, per hanc adjectionem indicantes cum quibus bellum esset.* » (L. 234 D. 50,16). — « *Perduelles dicuntur hostes, ut perfecit sic perduellum, et duellum id postea bellum. Ab eadem causa facta duellona bellona.* » (Varron. *Ling. lat.*, livre VII.) — *Duellum, bellum, videlicet quod duabus partibus de victoria contendentibus dimicatur. Jude et perduellis, qui pertinaciter retinet bellum.* » Festus, v° *Duellum.*

Cicéron (dans le *De Officiis*, I, 12) semble attacher à *hostis* et à *perduellis* le sens de simple étranger, conformément à l'ancienne signification de *hostis.* « *Qui proprio nomine perduellis esset, is hostis vocaretur,*

lenitate verbi rei tristitiam mitigatam. Hostis enim, apud majores nostros, is dicebatur, quem nunc peregrinum dicimus. » Mais cette interprétation est combattue non seulement par les auteurs déjà cités, mais encore par ce passage de Festus : « *Hostis apud antiquos peregrinus dicebatur, et qui nunc hostis, perduellio.* » (V° *Hostis.*)

Ainsi le *perduellis* ou le *perduellio* est un ennemi et même un ennemi plus acharné que l'*hostis.* « *Per pro perquam, valde ut perduellio, perquam duellio et plus quam hostis.* » (Sosipater, cité par Laboulaye. *Essai sur les lois criminelles*, p. 101.)

Un peuple est ennemi de Rome quand il y a entre les deux nations une guerre ouvertement déclarée: « *Hostes hi sunt qui nobis aut quibus nos publice bellum decrevimus.* » (L. 118 D. 50, 16.) Comment un citoyen devient-il ennemi de Rome ? Quelle loi permet de créer ainsi cet état de guerre entre un homme et un peuple, contraire à la notion moderne que la guerre est une relation d'État à État ? Qui a le droit de prononcer cette excommunication du sein de la cité ? C'est ce qu'il faut examiner.

II. — A l'origine, c'est vraisemblablement le roi qui a le droit de condamner pour *perduellio.* Il a, — au moins pour partie, — le droit de faire des lois ; il a celui de rendre la justice et son pouvoir patriarcal s'étend sur toutes les parties du gouvernement : *Omnia manu a regibus gubernabantur* (L. 2 § 1 D. *Orig. juris*); *omnia conficiebantur judiciis regiis.* (Cic. *De Rep.*, V, 2, 3.) Il semble même que ce haut arbitrage entre les citoyens, cette fonction de dire le Droit et de terminer les différents, fût considéré comme la prérogative

essentielle de la royauté. « *Nihil esse tam regale quam explanationem æquitatis.* (Cic., *loc. cit.*) De même le chancelier de L'Hopital (cité par M. Duméril, *Rev. gén. du Droit*, VII, p. 317) disait que « faire la guerre n'est chose tant royale que rendre la justice ».

Ajoutons qu'à cette époque la loi est souvent un texte sacré écrit dans les livres des pontifes. Cicéron (*De Rep.*, II, 31) et Sénèque (*Ep.* 108) recherchent dans ces livres les règles du droit primitif. Les pontifes avaient probablement le droit d'interpréter le texte sacré, et le roi, chef de la religion (Tite-Live, V, 1), celui de l'appliquer (L. 2 § 14 D. *Orig. juris*). Encore au temps des Gracques, Plutarque fait dire à Octavius (*Vie de César*, 18): « La dignité royale est consacrée par des cérémonies augustes qui lui impriment un caractère divin. »

Mais le roi a le droit de déléguer son pouvoir de juge, et le texte de la *lex horrendi carminis* paraît lui en faire une obligation pour les crimes de *perduellio*. Cette loi, que Tite-Live nous a transmise (Tite-Live, I, 26), paraît imposer la nomination de délégués appelés *duumviri* : « *Lex horrendi carminis erat : IIviri perduellionem judicent.* » Mais l'historien lui-même contredit cette indication, en rapportant que le roi a délégué son pouvoir pour ne pas assumer l'impopularité d'une sentence et d'une exécution : « *ne ipse tam tristis ingratique ad vulgus judicii ac secundum judicium supplicii auctor esset.* »

Il nous semble que les *IIviri*, étant les délégués du roi, devaient être nommés par celui-ci. Tite-Live racontant le procès d'Horace dit : « *duumviros..... facio.* » De même le mot *creati* employé par le même au-

teur se rapporte mieux à l'idée de nomination que d'élection. Enfin, dans le procès de Rabirius, les IIvirs, nommés en vertu de la *lex horrendi carminis*, ont été désignés par le préteur. Or celui-ci supplée le consul, héritier de la puissance royale. (L. 2, §§ 16 et 27, D. *Orig. juris.*) Dans une autre opinion (1) on interprète ainsi le passage de Tite-Live : *IIviros facio legere*, en se fondant sur ce que le roi prononce ces paroles après avoir réuni les comices par curies, *concilio populi advocato*, et que la convocation des curies, eût été tout à fait inutile, si les IIvirs avaient dû être choisis par le souverain seul.

Les IIvirs, à la différence des *quæstores parricidii*, sont nommés pour chaque affaire (2). Ils ne se bornent pas à faire l'instruction ; ils prononcent une sentence, comme le prouve le procès de Rabirius. César, duumvir, le condamna avec tant de passion, dit Suétone (*César*, 12), qu'en ayant appelé auprès du peuple, il n'eut point de meilleure défense auprès de lui que la violence de son juge.

III. — Le texte de la loi que les duumvirs avaient mission d'appliquer est celui de la *lex horrendi carminis*, sorte de formule d'excommunication civile et religieuse dont Tite-Live (*loc. cit.*) nous a transmis le texte :

« *Lex horrendi carminis erat : IIviri perduellionem judicent. Si a IIviris provocarit, provocatione certato. Si vincent, caput obnubito, infelici arbori reste suspendito ; verberato vel intra pomœrium vel extra pomœrium.* »

(1) Padelletti. *Storia del Diritto romano*, ch. IX, note. — Zumpt, I, 12.
(2) Padelletti, p. 89. — Mispoulet, *Institut. Politiques*, I, p. 150.

Ce texte ne nous semble pas être parvenu à l'historien tel qu'il était à l'origine, et nous croyons qu'il renferme une addition en ce qui concerne le droit de *provocatio*.

L'existence de ce droit sous la royauté a été contestée depuis longtemps, et le texte de la loi de *perduellio* a été souvent invoqué pour l'affirmer, ainsi que les passages de Cicéron (*Rep.*, II. 31) et de Sénèque (*Ep.*, 108).

Remarquons, sans sortir de notre sujet, que, dans le récit même de Tite-Live, la faculté pour Horace d'en appeler au peuple semble résulter, non pas d'un droit écrit dans la loi, mais d'une décision gracieuse du roi : « *Tum Horatius, auctore Tullo, clemente legis interprete : Provoco, inquit.* » On peut donc admettre que les rois de Rome permettaient parfois au condamné de recourir en grâce auprès du peuple. Le roi, dit Mommsen (*Hist. rom.*, I. 88, 205, 206), n'a pas le droit de grâce réservé au peuple seul; mais il ouvre ou refuse au condamné le recours en appel. Il s'agit non d'un appel proprement dit, mais d'un recours de faveur, que la République transforma en deuxième ressort régulier.

D'ailleurs un procès célèbre pour *perduellio*, celui de Rabirius, et le plaidoyer de Cicéron pour cet accusé viennent, à notre sens, repousser définitivement l'opinion de ceux qui voient, dans le droit de *provocatio*, une deuxième instance ouverte à tout condamné dès l'époque royale.

Rabirius avait été condamné par les IIvirs. Il en appelle au peuple conformément aux principes de la constitution romaine. Ses adversaires se plaignent alors que l'ancien *crimen perduellionis* soit mis à l'écart, et qu'on invoque une ressource suprême contraire aux

lois sur la matière : « *Nam de perduellionis judicio, quod a me sublatum criminari soles, meum crimen est, non Rabirii.* » Cicéron voudrait pouvoir revendiquer la gloire d'avoir aboli cette ancienne procédure qui viole les garanties de la liberté individuelle. « *Quod utinam, Quirites, ego id aut primus, aut solus ex hac republica sustulissem. Utinam, quod ille crimen esse vult, proprium testimonium meæ laudis esset!* » Mais cette gloire appartient, d'abord aux Romains de l'antiquité qui, après avoir chassé les rois, n'ont voulu conserver dans leurs lois de liberté aucune trace de la cruauté royale, puis à ceux qui ont donné pour sauvegarde à la liberté, non pas l'horreur des supplices, mais bien la clémence des lois. L'orateur cite les noms de ceux qui ont proposé les lois sur la *provocatio* (Cic. *Pro Rabirio*, §§ 3 et 4) ; à ces noms vénérés il oppose celui de « cet individu, défenseur des droits populaires, qui veut, sans votre ordre, non seulement juger un citoyen romain, mais le frapper d'une peine capitale ».

Ces passages prouvent que la *provocatio* est venue modifier la *lex horrendi carminis* à une époque postérieure à la chute de la royauté. Ajoutons que Cicéron n'eût pas manqué, si les rois eux-mêmes avaient reconnu ce droit d'appel à leurs sujets, de le rappeler à ses contradicteurs, et de représenter ceux-ci comme moins respectueux que les Tarquins eux-mêmes de la vie et de la liberté des citoyens.

IV. — La peine infligée aux *perduelles* est la mort ; le genre de supplice, la pendaison avec flagellation. Parfois aussi, comme pour Manlius Capitolinus, la précipitation du haut de la roche Tarpéienne semble

avoir été employée. Mais le supplice décrit par Tite-Live, et qu'on retrouve dans le procès de Rabirius et même aux temps de Claude et de Néron, est le châtiment particulier de la haute trahison. C'est, en effet, un des signes caractéristiques des anciennes législations criminelles, que chaque crime puni de mort entraîne un mode particulier d'exécution. A Athènes (1), les condamnations prononcées pour chef de crimes politiques ou religieux étaient ordinairement exécutées à l'aide du poison; la lapidation était aussi employée dans ce cas. A Rome, le traître est pendu ou précipité; le parricide, noyé; l'incendiaire, brûlé vif; le déserteur, pendu ou brûlé (2), etc.

Cette variété se retrouve dans notre Droit ancien : Pothier (*Procédure criminelle*, n° 151) énumère la potence, la décollation, la roue, le feu, l'écartèlement, comme les genres de mort en usage dans le royaume. Il indique à quels crimes chacun d'eux est réservé, sauf le droit qu'ont les juges de *géminer* les peines. En cette matière, les art. 2 et 3 du C. P. de 1791 ont réalisé un progrès (3).

Nous avons dit, dans notre ch. Ier, qu'en fait, la peine de mort ne fut guère appliquée à Rome pour crimes politiques, sauf pour les délits militaires, que le consul jugeait en vertu de son *imperium*, et dans les cas extraordinaires où le Sénat rendait la formule: *Videant*

(1) Thonissen *op. cit.*, p. 91 et 92.

(2) L. 9 D. *De Incendio*, 38, § 2. D. *De Pœnis*.

(3) Art. 2 C. P. 1791. « La peine de mort consistera dans la simple privation de la vie, sans qu'il puisse jamais être exercé aucune torture contre le condamné. »

Art. 3. « Tout condamné à mort aura la tête tranchée. »

consules ; les Romains considéraient l'amende, parfois l'exil, comme une réparation suffisante des crimes politiques. Aussi les condamnations à mort pour *perduellio* sont-elles rares : on peut cependant citer celles de Sp. Viscellinus accusé d'avoir aspiré à la tyrannie : *propter consilia inita de regno* (Tite-Live, IV, 15) ; — *propter suspicionem regni appetendi* (Cic. *Phil.*, II, 44), et de Manlius Capitolinus accusé du même crime.

IV. — C'est au caractère religieux de la *lex horrendi carminis* qu'il faut peut-être attribuer l'immutabilité de la législation en cette matière.

Au temps de Cicéron, nous voyons, dans le procès de Rabirius, nommer des IIvirs et prononcer la formule sacramentelle : « *Caput obnubito, arbori infelici suspendito.* » (Cic. *Pro Rabir.* 54.)

Sous Claude, une exécution a lieu *selon l'ancienne coutume* et l'on attache les coupables au poteau (Suét. *Claude*, 34). Néron apprend que le Sénat l'a déclaré ennemi de la patrie et le fait chercher pour le punir *selon les usages de l'ancienne République.* Il demande quel est ce supplice ; on lui dit qu'on dépouillait le criminel, qu'on passait son cou entre les pointes d'une fourche et qu'on le battait de verges jusqu'à la mort. (Suét. *Néron*, 49.)

Les seuls changements apportés à la législation primitive sont les suivants :

1° Le droit de *provocatio* est établi d'une façon générale et étendu au cas de *perduellio ;*

2° Quelques lois ont précisé certains cas de haute trahison.

Telles sont :

A. — La loi des XII Tables et la loi *Gabinia* (1), qui défendirent les réunions secrètes. « *Lex Gabinia, qui coitiones in urbe conflavisset more majorum capitali supplicio multaretur* (M. Porcius Latro. *Décl.* 19). Le même auteur ajoute que la loi des XII Tables défend encore les attroupements nocturnes : « *ne quis in urbe cœtus nocturnos agitaret.* » Tite-Live (II, 28, 32 — XXX, 15) parle aussi de la loi qui prohibe « *cœtus nocturnos et occultos* ».

La loi des XII Tables prévoit encore comme crime capital le fait d'exciter l'ennemi à la guerre ou de livrer un citoyen romain à l'ennemi (3 D., 48, 4).

B. — Les *Leges sacratæ* sur l'inviolabilité des tribuns.

C. — Les *Leges Valeriæ* punissant de mort le magistrat qui condamne à une peine capitale sans l'ordre du peuple.

Notons qu'en vertu de la loi *Cælia* (A. 106) le vote par tablettes fut introduit dans les procès de haute trahison.

V. — Le *crimen perduellionis* ne fut pas abrogé par la loi de lèse-majesté, du moins en théorie.

Les huit passages du Digeste, du Code et des Institutes où le *crimen perduellionis* est mentionné, et qui ont été relevés par Rein (2) ; le fait que les citations du Digeste se trouvent dans les *duo terribiles libri* spécialement consacrés au Droit criminel ; le procès in-

(1) Quelques auteurs considèrent la loi *Gabinia* comme la première loi relative au crime de lèse-majesté — V. Rein, *op. cit.*, en note, p. 473.- Padelletti, *op. cit.*, p. 87. — Heineccius (*Synt.*, l. IV,) pense que c'est une loi par laquelle les traitres pouvaient être tués impunément.

(2) Rein, *op. cit.*, p. 501.

tenté de ce chef à Rabirius en l'an 63; le passage des *Verrines* (II, 15) où Cicéron menace Verrès d'un procès de *perduellio ;* le § 14 du plaidoyer *pro Milone*, où le même orateur dit « *actionem perduellionis intenderat* », prouvent que cette ancienne incrimination ne fut jamais expressément abrogée.

Elle fut réservée, au moins théoriquement, aux attentats contre la sûreté extérieure de l'Etat ou contre la personne même du chef de l'État, considéré comme le général en chef de l'armée en face de l'étranger, en un mot « aux attentats inspirés par une *intention hostile contre la République romaine* » (11 D. 48. 4).

C'est ce que, dans notre ancien Droit, on appelait le crime de lèse-majesté au premier chef, qui « est, dit Pothier (*Procéd. crim.*, § 11), tout attentat direct contre la personne du roi et de l'État : tel est le crime de tous ceux qui entrent dans quelque conspiration ou conjuration...., à plus forte raison, le crime de ceux qui portent ouvertement les armes contre le roi ; c'est ce qu'on appelle *perduellionis reus* ».

Mais il est certain qu'en fait, les accusations de *perduellio* furent remplacées par celles de lèse-majesté, et qu'après le procès de Rabirius, il est difficile de trouver des exemples de procès intentés en vertu de l'ancienne loi. « L'ancienne loi de *perduellio*, dit M. Madwig (trad. Morel, III, 299), ne fut pas formellement abrogée ; mais en fait, au dernier siècle de la République, les procès *majestatis* prirent la place des actions en *perduellio*. » « Les accusations de *perduellio* deviennent très rares depuis l'établissement d'une *quæstio* pour le crime de lèse-majesté, dit M. Laboulaye (*Essai sur les lois crim.*, p. 101), car entre ce crime et celui de

perduellio il n'y a de différence que le nom. »

La rareté de ces procès de *perduellio*, le fait que les conséquences d'une condamnation de ce genre sont dans le droit classique les mêmes que celles d'une condamnation pour lèse-majesté, le peu de textes du Digeste et du Code où ce délit est mentionné, ont fait penser à certains auteurs que le délit de *perduellio* avait été aboli par le crime de lèse-majesté. Mais nous avons vu que les peines civiles édictées contre les *perduelles* par les anciennes lois religieuses, et tombées en désuétude sous la République, sont de beaucoup antérieures aux lois de majesté. La confiscation des biens fut exhumée par J. César, rétablie d'abord pour les cas de *perduellio*, puis étendue à la lèse-majesté. Quant à la rareté des procès en *perduellio*, elle s'explique par l'impopularité de cette incrimination.

Bien loin, en effet, de penser, avec Rein (*Criminalrecht*, p. 503), que si l'accusation de *perduellio* avait été possible sous l'empire, les Césars y auraient recouru pour éviter l'odieux des procès pour lèse-majesté, nous croyons que le *crimen perduellionis* était peut-être de toutes les accusations la plus odieuse aux Romains. Le procès de Rabirius le prouve. Cicéron déclare dans ce plaidoyer que le texte de la loi *horrendi carminis* lui paraît indigne même de Romulus et de Numa, et qu'il ne convient qu'à Tarquin « *superbissimi ac crudelissimi regis* ». Cette loi permet de dresser la croix au forum (*vel intra promœrium, vel extra*), alors que, d'après les décisions des censeurs, le bourreau ne doit même pas respirer l'air de la Cité (*carnificem non modo foro, sed etiam cœlo hoc ac spiritu censoriæ leges atque urbis domicilio carere voluerunt*) ; —

elle permet de tuer un citoyen sans *provocatio* et la loi *Porcia* a arraché la liberté du citoyen des mains du licteur ; — elle soumet le citoyen romain à un supplice infamant, au supplice des esclaves, enlevant ainsi au condamné toute trace de sa condition libre. « S'il faut mourir, mourons libres (1), s'écrie Cicéron, et que ces choses horribles, le bourreau, la tête voilée, le nom même de la croix, soient écartées, non seulement du corps des citoyens romains, mais encore de leurs yeux, de leurs oreilles, de leurs pensées. Ce n'est pas la perpétration et l'accomplissement de ces choses, mais leur possibilité, leur attente, leur mention même, qui sont indignes d'un citoyen romain et d'un homme libre. »

Est-ce là une loi populaire à laquelle les empereurs eussent pu recourir, de préférence à la loi de majesté ?

Si, au dernier siècle de la République, les procès de *perduellio* sont rares, c'est précisément à cause du caractère odieux de cette accusation; en outre, les jugements de *perduellio* nécessitaient en appel la réunion des comices, ce qui n'avait pas lieu pour les sentences de la *quæstio de majestate.*

Mais nous croyons que jamais le *crimen perduellionis* ne fut expressément abrogé par *la lex majestatis imminutæ.*

VI. — Une autre opinion est celle de Zumpt (*Criminalrecht*, III, p. 235). Cet auteur croit que le *crimen majestatis* est une accusation particulière, tandis que « *crimen perduellionis* » est une expression générale qui désigne tout procès capital devant le peuple. Prenant

(1) Cic. *Pro Rabirio*, V.

pour point de départ la phrase de Cicéron où cet orateur oppose le fait de demander une amende, « *mullam irrogarat* », à celui de porter une accusation de *perduellio* (Cic. *Pro Milone*, 14), l'auteur allemand conclut qu'accuser de *perduellio*, c'est demander une peine capitale. — Sans doute! mais toute peine capitale est-elle un cas de *perduellio*, voilà la question.

L'opinion que nous combattons se fonde :

1° Sur l'histoire des lois qui ont introduit le vote secret dans les comices. On applique ce mode de scrutin, d'abord aux comices électoraux, puis aux comices judiciaires, enfin aux comices législatifs. Mais on nous dit que L. Cassius excepta d'abord de sa loi les votations relatives à la *perduellio*. Entend-on par là tout jugement capital, dit Zumpt, l'exception est raisonnable. Mais si l'on entend par *perduellio* un cas spécial de haute trahison, pourquoi laisser subsister dans ce cas seulement le vote public? C'est incompréhensible, dit-on.

De plus, quand Cœlius introduisit le vote secret dans les votations relatives à la*perduellio*, ce fut, nous apprennent les historiens, pour perdre plus sûrement Popilius Lænas. Mais, dit-on encore, il n'y aurait eu qu'à l'accuser de lèse-majesté ou de tout autre crime pour que le vote eût lieu par tablettes. La nécessité où se trouva Cœlius de modifier la loi prouve que toute accusation capitale rentrait dans le cas de *perduellio*, excepté par la loi *Cassia;*

2° Sur les procès de Claudius Pulcher et de Cnæius Fulvius. On trouve inadmissible de faire rentrer les faits qui leur étaient reprochés dans l'idée de *perduellio*.

Débarrassons-nous d'abord de ce dernier argument.

Rien ne nous semble, en effet, plus légitime que d'accuser de trahison les deux généraux dont il s'agit. Le premier, Cl. Pulcher, engage la bataille malgré les auspices défavorables; il entraîne ainsi la perte d'une flotte romaine; il agit en ennemi (*perduellis*) de Rome. Le second, Cn. Fulvius, abandonne lâchement l'armée; il commet un crime que toutes les législations répriment sévèrement; il mérite d'être assimilé aux ennemis de la patrie auxquels il a en quelque sorte livré ses soldats.

L'argument tiré de l'histoire du mode de scrutin employé dans les comices ne nous paraît pas plus décisif. L'exception de la loi *Cassia* s'explique par la gravité exceptionnelle du vote. Pour retrancher un Romain du nombre des citoyens et l'assimiler à un ennemi, la loi avait voulu que chacun prît la responsabilité de son suffrage et ne pût s'abriter derrière les compromissions d'un scrutin secret. La preuve que la garantie était efficace, c'est que, pour perdre son ennemi, Cœlius la fit abroger. Dira-t-on que les conséquences de l'accusation étaient aussi graves pour l'accusé quand il s'agissait d'un crime capital, de parricide, par exemple, et que le vote avait lieu au scrutin secret dès la loi *Cassia?* Mais le peuple était beaucoup moins intéressé à la condamnation ou à l'acquittement; les influences politiques ne pesaient pas sur le juge, et c'était alors le scrutin secret qui présentait le plus de garanties pour l'accusé. La disposition légale qui constitue une protection pour l'inculpé dans un procès ordinaire peut tourner à sa défaveur dans un procès politique.

Enfin remarquons que le procès de Pop. Lænas est en l'année 106 av. J.-C. et que la *lex Appuleia majes-*

tatis est d'une ou deux années postérieure. Cœlius n'aurait donc pu l'invoquer pour perdre son ennemi.

Il faut dire, selon nous :

1° Que le *crimen perduellionis* est une accusation spéciale, un crime capital particulier;

2° Qu'il n'a jamais été formellement abrogé, mais s'est peu à peu confondu avec le crime de lèse-majesté.

Ce qui nous détermine encore dans cette opinion, c'est que le Digeste parle de *perduellio,* non pas quand il énumère et définit les crimes capitaux (2 D. 48. 1), mais quand il établit certaines conséquences civiles des condamnations pour crimes d'État, conséquences que l'influence religieuse avait attachées à l'idée de *perduellio*, que la République avait laissé tomber en désuétude, et que l'Empire restaura.

Nous sommes loin de contester d'ailleurs qu'à côté de son sens juridique précis, le mot *perduellio* ait eu un sens large, comme a dans notre Droit le mot *trahison*, et comme avait dans l'ancien Droit l'expression *félonie.*

Félonie était, à proprement parler, l'action injurieuse et violente du vassal contre le seigneur; « mais dans sa signification la plus étendue, *félonie* se prend, dit le Dictionnaire de Trévoux, pour toutes sortes de crimes autres que lèse-majesté, par lesquels on attente à la personne d'autrui. »

II

Le « crimen majestatis imminutæ. »

Les premières lois de lèse-majesté furent des lois d'exception rendues à la suite de désastres, de défaites

que les hasards de la guerre ne paraissaient pas suffire à expliquer, et où le peuple romain croyait apercevoir et voulait rechercher l'influence de la trahison.

La loi *Mamilia* (s'il faut la rattacher aux lois de lèse-majesté) eut pour cause la guerre de Jugurtha; la loi *Appuleia* résulta de l'indignation publique à la nouvelle des victoires des Cimbres; la loi *Varia* est la conséquence de l'insurrection italiote. Notre histoire fournit des exemples analogues. La prise, par les Autrichiens, de Liège et d'Aix-la-Chapelle amena la création du tribunal révolutionnaire (9 mars 1793) et la trahison de Dumouriez (connue à Paris le 3 avril) entraîna le décret du 5 avril 1793 qui suspendit l'inviolabilité des représentants. « Considérant, dit ce dernier décret, que le salut du peuple est la suprême loi. »

Les premières lois de lèse-majesté furent donc inspirées par la volonté d'assurer les responsabilités et de punir la trahison devant l'ennemi.

Un second groupe de ces lois eut, au contraire, pour cause le désir d'affermir un certain ordre de choses établi, de défendre une constitution nouvelle. C'est pour affermir le pouvoir de l'aristocratie que Sylla fit la loi *Cornelia*, et c'est pour défendre le pouvoir despotique que César promulgua la loi *Julia*.

I. — La première loi que l'on cite parfois comme ayant établi le crime de lèse-majesté est la loi *Mamilia* (110 av. J.-C.).

Jugurtha avait pu impunément tuer Hiempsal et attaquer Adherbal. Ce dernier s'était placé sous la protection des Romains et avait saisi le Sénat de ses plaintes. Le Sénat s'était borné à prescrire un partage entre l'envahisseur et le plaignant. La commission de délimita-

tion de frontières, comme on dirait aujourd'hui, donne la contrée la plus riche à Jugurtha. Celui-ci envahit aussitôt la portion garantie à Adherbal, congédie brutalement les envoyés du Sénat, enfin massacre son rival, qui s'était rendu sur parole, confiant dans la protection des Romains. Cité devant le peuple, Jugurtha ne vient à Rome que pour faire commettre un nouveau meurtre et s'enfuit librement. Le Sénat sort enfin de sa torpeur et envoie une armée; celle-ci est défaite et obligée de passer sous le joug.

Voilà une succession d'événements bien étranges. La stupeur était grande à Rome; elle se change en indignation quand le tribun Memmius dévoile au peuple la cause de ces humiliations : l'or de Jugurtha a tout fait ; on a acheté des sénateurs, des magistrats, des généraux; la trahison est partout : « *Hosti acerrimo prodita senatus auctoritas, proditum imperium vestrum, domi militiæque res venalis fuit.* (Sall. *Jugurtha*, 31.) Un autre tribun, Mamilius Limétanus, propose une loi tendant « à instruire contre ceux qui auraient poussé Jugurtha à mépriser les décrets du Sénat, contre les envoyés et les généraux qui auraient reçu des sommes d'argent, qui lui auraient livré des éléphants ou des transfuges, contre ceux enfin qui auraient pactisé avec l'ennemi soit pour la guerre, soit pour la paix ». (Sall. *Jugurtha*, 40.)

« Le peuple, dit le même historien, vota cette loi moins par amour du bien public que par haine de la noblesse qu'on allait frapper. L'application de la loi fut cruelle et violente, au gré des passions de la foule. » Cicéron, qui est du parti des *optimates*, l'appelle à plusieurs reprises une loi de haine « *invidiosa lex Mamilia* »

(*Brut.*, 34, 128), et, dans la condamnation d'Opimius, il voit moins la répression de la vénalité que la vengeance des Gracques.

Remarquons cependant que la loi *Mamilia*, telle que Salluste nous l'a transmise, n'est pas un texte pénal créant un délit nouveau, mais bien une *résolution* ordonnant une enquête : « *uti quæretur in eos.* » Il est probable que ce fut en vertu de l'ancienne loi de *perduellio* que L. Opimius, C. Galba, L. Bestia, C. Caton et Sp. Albinus furent jugés, quand l'enquête eut démontré leur culpabilité. Ils furent exilés. Les juges les supprimèrent de la République, dit Cicéron : « *sustulerunt judices.* »

II. — La première loi qui institua vraiment le *crimen majestatis imminutæ* est la loi *Appuleia.*

Elle naquit aussi des désastres de Rome.

Carbon, Silanus, Longinus avaient été successivement battus par les Cimbres; Gaïus Popilius, envoyé contre eux, s'était enfui, livrant à l'ennemi la moitié des armes et des bagages. Le proconsul Quintus Cæpio amène par son insubordination un nouveau désastre à Orange; déjà la rumeur publique l'accusait d'avoir fait enlever par des hommes apostés le riche butin qui avait été fait à Toulouse, et qu'une bande mystérieuse avait, près de Marseille, arraché à l'escorte.

Profitant de l'indignation générale, le tribun Appuleius Saturninus, *le plus éloquent des factieux depuis les Gracques*, propose la loi de majesté.

Ainsi expliquée, l'origine de la loi *Appuleia* semble être l'émotion causée par une grande défaite. Mais Rein (*op. cit.*, p. 507), s'appuyant sur Sigonius et Heineccius, rattache cette loi aux autres lois *démagogiques*

du même tribun, lois *agraria, frumentaria, de colonis*. L'auteur allemand ne pense pas que la journée d'Orange ait causé à Rome une émotion suffisante pour justifier des mesures exceptionnelles. Mommsen, au contraire (*Hist. rom.*, IV, 5), croit que « par les pertes matérielles et par l'effet moral la catastrophe d'Orange dépassait même la journée de Cannes ».

Que les défaites subies, la nécessité de punir les coupables et de prévenir le retour de ces malheurs, aient ou non été invoquées comme arguments à l'appui de la loi proposée, il est certain qu'au fond celle-ci était une arme dirigée contre l'aristocratie. Pour Zumpt (II, 232), la loi *Appuleia* ne concernait que les sénateurs et les fonctionnaires; cet auteur s'appuie sur ce que les seuls procès intentés en vertu de la loi *Appuleia* que nous connaissions sont des procès dirigés contre des citoyens investis de dignités et de magistratures. Mais ce fait peut s'expliquer par cette considération, que les crimes politiques sont le plus souvent commis par des fonctionnaires, ou par des citoyens déjà investis de certaines dignités. Rien, dans les renseignements qui nous sont parvenus sur la loi d'Appuleius, ne nous autorise à affirmer qu'elle ne visât que les seuls sénateurs ou fonctionnaires.

Le caractère original de la loi nouvelle, c'est d'avoir réuni dans une même incrimination tous les faits, d'ordre intérieur ou extérieur, attentatoires à la force, au prestige, à la majesté, c'est-à-dire à la *souveraineté* du peuple romain. Diminuer cette force et ce prestige, c'est commettre le délit prévu. Pas d'autre définition, d'ailleurs. L'acquittement ou la condamnation dépendent de la façon dont le juge interprète les mots « *mi-*

nuere majestatem ». Dans des passages déjà cités (Cic. *De orat.*, II, 25, 49), Cicéron nous montre l'accusation et la défense luttant sur cette définition, et il essaie lui-même d'en proposer quelques unes.

« *Majestatem minuere, est de dignitate aut amplitudine aut potestate populi aut eorum, quibus populus potestatem dedit, aliquid derogare.* » (*De Inv.*, II, 17, 53.)

« *Majestatem is minuit qui ea tollit ex quibus civitatis amplitudo constat, quæ capiunt suffragia populi et magistratus consilium.* » (*Ad Her.*, 2, 12.)

« *Majestatem is minuit qui amplitudinem civitatis detrimento afficit.* » (*Ad Her.*, 2, 12.)

Sont des crimes de lèse-majesté, d'après l'orateur romain, le fait d'usurper le pouvoir (1), d'empêcher l'*intercessio* d'un tribun.

Fomenter une sédition est un crime de lèse-majesté, à moins que ce ne soit pour un cause utile et agréable au peuple romain « *et ubi ita refertur : Majestas est in imperii atque in nominis populi romani dignitate, quam minuit is, qui, per vim multitudinis, rem ad seditionem vocavit, exstitit illa disceptatio : minueritne majestatem qui, voluntate populi romani, rem gratam et æquam per vim egerit?* » (*Partitiones oratioræ*, 30, 105.)

Cette théorie est la justification de tous les coups de force.

La loi d'Appuleius a établi le véritable crime de lèse-majesté, inculpation vague qui, au point de vue des

(1) « *Majestatem minuere est aliquid de re publica, cum potestatem non habeas, administrare.* » Cic. *De Inv.*, II, 17 et 18. — Cf. 258 C. P.

crimes politiques, joue le même rôle que l'action de dol en droit privé : c'est un filet où viennent se prendre toutes les fraudes « *everriculum malitiarum omnium* ». Mais à la différence de l'action de dol, celle de lèse-majesté n'est pas subsidiaire : l'action *de vi* (qui fut employée contre les complices de Catilina), celle de *perduellio* s'appliquent également. Cicéron accusant Verrès nous montre le grand nombre de lois qu'il aurait pu invoquer.

La loi d'Appuleius a été renouvelée et renforcée par plusieurs lois : la loi *Varia*, la loi *Cornelia*, la loi *Julia*. Quelques mots sur chacun de ces textes.

III. —Comme la loi d'Appuleius Saturninus, la troisième loi de lèse-majesté, *lex Varia*, est née de revers subis par les armes romaines. En l'an 90, les Italiens se soulèvent pour réclamer les droits de citoyens romains; le préteur est massacré à Asculum avec tous les Romains; toute l'Italie moyenne et méridionale est en armes. La guerre des procès recommence, dit Mommsen (*Hist.* IV, 7), comme au temps des désastres infligés jadis en Afrique (loi *Mamilia*) et en Gaule (loi *Appuleia*).

Q. Varius, tribun du peuple, surnommé Hybrida à cause de sa nationalité douteuse (*propter jus obscurum civitatis*), propose une loi punissant quiconque aurait frauduleusement poussé les alliés à la révolte (1). Cette loi était dirigée contre l'aristocratie qui s'était rendue odieuse aux Italiques en leur refusant le droit de cité(2).

(1) « *Quorum dolo malo socii ad arma ire coacti essent.* » Val. Max. VIII, 6, 4.

(2) « *Quum ob sociis negatam civitatem nobilitas in invidia esset.* » *Asconius in Cic. Scaur*, p. 22. — Mommsen croit que l'on soupçonnait

« Les chevaliers, armés de cette loi de majesté, pratiquèrent, dit Mommsen *(loc. cit.)*, de larges saignées dans les rangs de leurs adversaires. »

Présentée comme le fait Valère Maxime, il semble que la loi *Varia* fût une loi tout à fait spéciale, ne visant que les fauteurs de l'insurrection italiote. Mais le même auteur nous montre Varius étranglé dans les lacets de sa propre loi en l'an 89 (1); or Varius était certainement innocent de toute complicité dans la révolte des alliés. Il est au contraire parlé de la loi *Varia* comme d'une loi générale de lèse-majesté dans un passage d'Asconius (2), et Cicéron (*pro Scauro*, I 3) se plaint qu'elle ait servi à accuser de haute trahison Scaurus « *custos Reipublicæ* » (3).

IV.—A la différence des précédentes, les lois *Cornelia* et *Julia* ne se rattachent pas, avons-nous dit, à des événements extérieurs.

La première est due à Sylla et fut portée en l'an 81 ou 80 av. J.-C. Elle eut pour objet de défendre contre les réactions futures l'œuvre entreprise par le dictateur, et qui consistait à restituer à l'aristocratie tout son ascendant. Après avoir rendu aux sénateurs le privilège exclusif des fonctions judiciaires, enlevé au peuple la nomination des pontifes, aboli les comices par tribus, ressuscité en sa faveur le vieux titre de dictateur

au contraire les optimates et Drusus de trahison parce qu'ils voulaient émanciper l'Italie.

(1) « *Sua lex eum domesticis laqueis absumpsit.* » Val. Max. *loc. cit.*

(2) *Pro Cornelio*, 79 : « *Memoria teneo cum primum senatores cum equitibus romanis lege Plotia judicarent, hominem dis ac nobilitati perinvisum, Cn. Pompeium, causam lege Varia de majestate dixisse.* »

(3) Sur la loi *Varia*, voir Rein, *op. cit.*, p. 509, et Zumpt, III, 249.

oublié depuis plus de cent vingt ans, Sylla voulut protéger la constitution nouvelle de Rome par une arme légale plus redoutable et plus meurtrière que les proscriptions elles-mêmes : une nouvelle loi de lèse-majesté.

La loi ne contenait pas de définition, ni même d'énumération des actes qu'elle considérait comme coupables. Par deux fois, Cicéron, interprétant la loi, dit que, d'après la volonté de Sylla (*etsi Sylla voluit*), la calomnie peut être réprimée par la loi *Cornelia ;* sont également défendus par la loi le fait de sortir de sa province, de déclarer la guerre sans autorisation, d'usurper le pouvoir (1).

La loi renfermait certainement des prescriptions relatives à la procédure : elle établissait le droit d'accuser pour les femmes (8 D. 48. 4) et probablement pour les infâmes, les esclaves, les soldats. Un fragment d'Ammien Marcellin (19, 12) semble faire remonter à la loi *Cornelia* la disposition qui soumet à la torture tous les citoyens romains accusés de lèse-majesté « *a quæstionibus vel cruentis nullam eximere fortunam* ». Enfin Sylla exhuma les anciennes lois religieuses vouant à l'infamie la race des coupables : il ôta aux enfants et petits-enfants des proscrits le droit d'hériter de leurs pères, et de prétendre aux charges publiques. Cette pénalité fut abrogée par César et rétablie plus tard par les empereurs. (Appien, *Guerres civiles*, I, 11, 96 ; — Suét. *César*, 41.)

Les personnes accusées en vertu de la loi *Cornelia* sont jugées par un tribunal permanent ; il en résulte que la peine est l'*aquæ et igni interdictio*, et que la *provocatio* n'est pas admise contre la sentence rendue par

(1) Cic. *Epist. ad diversos*, III, 11. — *In Pis.*, 21.

une *quæstio*, c'est-à-dire par une délégation du peuple.

Ce principe fut maintenu quand J. César renouvela la loi *Cornelia* et promulgua la *lex Julia majestatis*. Antoine voulut cependant modifier sur ce point cette dernière loi et accorda aux condamnés pour crime de lèse-majesté le droit d'en appeler au peuple. L'indignation que Cicéron (*Philippique*, I, 9) ressent devant une pareille mesure montre bien que la loi de lèse-majesté est devenue une arme au service de l'aristocratie, des *optimates*, contre les démocrates, les *populares*. Admettre la *provocatio* dans ce cas, c'est, dit l'orateur romain, encourager la violation de toutes les lois; on ne trouvera plus d'accusateur qui consente, après avoir obtenu une condamnation, à se présenter devant la multitude; nul juge n'osera condamner; la ville sera livrée à toutes les violences démagogiques; les lois de César seront abrogées!

D'après un fragment d'Ulpien, qui forme la loi 2 au D. 48. 4, la loi *Julia* renfermait une énumération non pas limitative, mais simplement énonciative des cas de lèse-majesté, et elle contenait plusieurs chapitres.

Nous devons nous demander ce que comprend la loi de lèse-majesté à la fin de la période républicaine?

Nous nous sommes efforcé de prouver que la nature même du *crimen majestatis imminutæ* excluait toute définition précise. S'il nous fallait cependant énumérer les crimes qui tombent sous cette incrimination, nous prendrions pour base la rubrique du t. I du liv. III de notre Code pénal. Sous l'inculpation « *crimes et délits contre la sûreté de l'État* », nous trouvons réunis des actes de trahison au profit de l'ennemi, et (dans une autre section, il est vrai) les attentats dont le but est d'exci-

ter à la guerre civile et de changer la forme du gouvernement. Nous y joindrions certains crimes contre la constitution et la paix publique, et certains délits prévus par le Code de justice militaire qui sont, au premier chef, des crimes contre la sûreté de l'État : par exemple les capitulations dans les conditions déterminées par les art. 209 et 210.

Ainsi le Code pénal punit comme crimes contre la chose publique, et les lois romaines comme crimes de lèse-majesté :

Le fait de porter les armes contre la patrie, 75 C. P., 1, § 1 D. 48. 4; — d'entretenir des intelligences avec l'ennemi, de l'aider soit en lui livrant des villes ou forteresses, soit en lui fournissant des secours en hommes, vivres, argent, etc., 77 C. P., 4 D., *ibid.;*

Le fait d'exposer la patrie à la guerre ou à des représailles, par des actions hostiles non approuvées par le gouvernement, 84, 85 C. P.; — *in jussu principis bellum gesserit*, 3 D. 48, 4; — *ut ex amicis hostes populi romani fiant*, 4 D., ibid.; — notamment le meurtre d'otages;

L'excitation à la guerre civile, 91 C. P., 1 § 1 D. 48. 4;

Le fait de lever des troupes et d'enrôler des soldats, 92 C. P., 3 D. 48. 4;

L'exercice d'un commandement ou d'une autorité quelconque usurpé, ou illégalement prolongé, 93 et 197 C. P., 2 et 3 D. 48. 4;

La fausse monnaie, 132 C. P., 2 C. 9. 24;

Le faux en écriture (et en lecture) publique, 145 sq. C. P., 2 D. 48. 4;

La complicité d'évasion, 237 sq. C. P., 4 D. 48. 4;

Les outrages et violences envers les dépositaires de l'autorité publique, 222 C. P., 1 D. 48. 4.

La séquestration arbitraire de personnes, qui est considérée par notre Code Pénal comme un crime contre les particuliers, est envisagée par les lois romaines comme une usurpation de la puissance publique : 1 C. *De privatis carceribus;* 341 C. P.

Sont punis par notre Code de justice militaire et rentrent dans la lèse-majesté romaine :

La trahison, 204 sq. C. J. M.; 1, 3, 4 D. 48. 4;

L'espionnage au profit de l'ennemi, 205 et 206 C. J. M., 1 D. 48. 4 ; 38, § 1 D. *De pœnis;* 6, § 4 D. *De re militari;*

L'embauchage au profit de l'ennemi, 208 C. J. M ; 1. D. 48. 4 ;

La désertion à l'ennemi, 238 C. J. M., 7. D. *De re militari.*

Le complice de tous ces crimes est puni par les lois romaines et par notre Droit pénal comme l'auteur principal (*opera*, *consilio*, 1 § 1, 4 etc. D. 48. 4. 59 sq. C. P.)

L'intention coupable (*dolus malus*) est un élément essentiel de la culpabilité.

La peine est, avons-nous dit, l'*aquæ et igni interdictio*. D'après un passage de Tacite, les écrits et les paroles ne tombaient pas sous le coup de la loi de lèse-majesté, pendant la durée du régime républicain. L'ancienne loi, dit l'historien, s'appliquait aux trahisons dans l'armée, aux séditions dans Rome, aux actes d'une administration coupable : « *facta arguebantur, dicta impune erant* (1). » Sylla, le premier, l'appliqua aux

(1) Tac. *Ann.*, I, 72. — Ce fut cependant sous la République que Claudia fut accusée de lèse-majesté (Suét. *Tibère*, 2), de ce chef pour avoir sou-

libelles calomnieux, et Auguste aux pamphlets séditieux.

Les empereurs qui lui succédèrent étendirent encore à bien d'autres cas l'application de la loi *Julia.*

---

haité la perte d'une flotte romaine. Aussi interprétons-nous le passage de Tacite en ce sens que, sous la République, aucune calomnie contre les personnes, même d'un rang illustre, ne pouvait être considérée comme crime de lèse-majesté ; mais il en était autrement pour les blasphèmes contre la patrie.

CHAPITRE III

Le crime de lèse-majesté sous l'Empire

Les empereurs n'eurent besoin ni de promulguer une nouvelle loi de lèse-majesté ni de modifier l'ancienne. Tibère se borna à confirmer celle-ci, et répondit au préteur qui lui demandait s'il devait continuer à recevoir les accusations de lèse-majesté : « Il faut appliquer les lois (1). »

Pour faire, en effet, de la *lex majestatis imminutæ* l'instrument célèbre de la tyrannie impériale, il suffisait de considérer la souveraineté (*majestas*) comme transportée du peuple au prince.

Cette transformation se fit aisément.

Sous la République, les Romains déléguaient à leurs magistrats l'exercice presque complet de la souveraineté. Les seules garanties de la liberté étaient la multiplicité des charges et leur caractère temporaire. Le seul effort des fondateurs de l'empire consista à accumuler toutes les magistratures sur leur tête, et à les obtenir à titre viager.

César eut la dictature perpétuelle, le consulat prolongé, les fonctions de censeur et de grand pontife. Auguste est consul, triumvir, tribun perpétuel, censeur

---

(1) Tacite. *Ann.*, I, 72.— C'était, dit cet historien (*Ann.*, 4, 19), le talent de Tibère de cacher sous des noms anciens des crimes nouveaux.

perpétuel, pontife. Il réunit ainsi, dit Tacite (*Ann.*, I, 2), les pouvoirs du Sénat, des magistrats et des lois.

Les empereurs eurent soin dès lors de se faire conférer les deux délégations les plus importantes de la souveraineté : l'*imperium* consulaire et la *tribunicia potestas*. Quand ces deux pouvoirs, d'une étendue si considérable et destinés à se faire mutuellement contrepoids, furent réunis dans une même personne, celle-ci put à bon droit sembler investie de la souveraineté (*majestas*) tout entière, et sa puissance, sa dignité, son inviolabilité furent défendues, comme l'avaient été celles du peuple lui-même.

Les magistrats auxquels le peuple déléguait jadis l'exercice partiel et éphémère de sa souveraineté étaient protégés contre les offenses. A plus forte raison le prince l'est-il, le prince qui a la délégation complète et perpétuelle de la souveraineté, qui est l'incarnation de l'État, et dont le bonheur et la prospérité sont inséparables du bonheur de l'empire (1).

La loi de lèse-majesté républicaine était volontairement vague et comprenait les actes les plus divers ; l'empereur fut gardé par la même loi, non seulement contre les attentats, mais encore contre les plus légers manquements au respect. C'est un crime de lèse-majesté de porter des vêtements ou des ornements réservés au prince, de faire allusion à une de ses infirmités (2). Un homme est, en effet, plus soupçonneux et plus vindicatif qu'un peuple tout entier : les paroles, les écrits, les pamphlets, les allusions, tout ce qui consti-

(1) Suét. *Auguste*, § 58.

(2) 4 C. *De vestibus holoberis*.— Suét. *Caligula*, 50.

tue « l'opposition des gens du monde (1) » fut particulièrement surveillé et puni. Crémutius Cordus fut le premier poursuivi pour avoir outragé la majesté impériale en faisant, dans ses ouvrages, l'éloge de Brutus, et en appelant Cassius le dernier des Romains. Crémutius dut se donner la mort, et les sénateurs ordonnèrent la destruction des livres incriminés; mais ceux-ci furent conservés, cachés d'abord, et plus tard publiés. Tacite (*Ann.*, IV, 35), rapportant ces faits, rit de la prétention des puissants d'un jour d'ordonner l'oubli à la postérité et d'enchaîner l'idée « dont l'autorité grandit avec la persécution ». Avant Beaumarchais, il enseigne que « les sottises *écrites* n'ont d'importance qu'aux lieux où on en gêne le cours et qu'il n'y a que les petits hommes qui redoutent les petits écrits ».

La peur et la superstition inspirèrent aussi aux Césars des dispositions rigoureuses contre les astrologues. Peine de mort pour quiconque les consulte sur la santé du prince ou les affaires publiques. Peine de mort pour toute personne attachée à la Cour qui s'adonnera à l'art de deviner l'avenir (2).

L'application de la loi de lèse-majesté varie d'ailleurs beaucoup selon le caractère plus ou moins susceptible et rancunier de l'empereur. Pour les libelles et les paroles séditieuses, notamment, elle fut impitoyable sous Tibère (3).

(1) Boissier. *Opposition sous les Césars*, ch. II.

(2) Paul. *Sent.*, V, 21, § 3. — 7 C., *De maleficis et de mathematicis*. — Procès pour maléfices, voir Tacite. *Annales*, III. 22 ; IV, 52 ; etc.

(3) Tac. *Ann.* III, § 49 (Discours de Lepidus); IV, § 34 ; IV, § 42 (paroles séditieuses) ; IV, § 68 et 31 ; — VI, § 47 (*impietas in principem*), etc.

La loi « *Si quis imperatori maledixerit* (1) » nous montre, au contraire, le pouvoir impérial définitivement affermi, et dédaignant les attaques de ses adversaires.

II. — L'empereur n'a pas seulement l'exercice de la souveraineté, il reçoit encore en dépôt la souveraineté elle-même; d'où résulte qu'il peut à son tour en déléguer l'exercice.

Comme les anciens magistrats élus par le peuple, les délégués de la puissance souveraine sont protégés par la loi de lèse-majesté. C'est un crime capital que d'attenter aux ministres du prince, à ses officiers, aux sénateurs surtout « qui sont une partie de son corps (2) ».

Montesquieu (*Esprit des Lois*, liv. XII, ch. VIII), rapportant ces dispositions et le commentaire qu'en fit l'accusation dans le procès de Cinq-Mars, s'écrie, indigné : « *Quand la servitude elle-même viendrait sur la terre, elle ne parlerait pas autrement.* » Mais il ajoute qu'on doit ces conséquences de l'idée de lèse-majesté à deux princes (Arcadius et Honorius) dont la faiblesse est célèbre dans l'histoire. C'est une erreur : on les doit à la République. Les empereurs n'ont fait que s'approprier un instrument commode de despotisme; mais les applications les plus excessives de l'idée de lèse-majesté sous l'Empire ne sont que des déductions rigoureuses de l'ancien principe.

III. — La majesté ou souveraineté n'est pas le seul attribut du peuple romain; il a encore un caractère sacré. Parfois aussi, des citoyens qui avaient rendu au peuple

(1) C. IX, 7.
(2) 5. C. IX, 8.

de grands services avaient été divinisés par leurs partisans.

De même pour le prince.

César le premier prétendit descendre de Vénus. Vénus est le mot d'ordre qu'il donne à Pharsale ; après la victoire il élève un temple à Vénus Genitrix, mère des Jules. A cette Déesse, Auguste ajoute comme ancêtres Mars et Apollon. Tibère est chargé, comme parent de Vénus, de la reconstruction d'un de ses temples (1).

Bientôt des honneurs divins sont rendus à la personne même du prince. César est divinisé par le Sénat, et sa maison transformée en temple ; Auguste prend un nom qui n'appartient qu'aux choses religieuses. Avec Caligula, ce qui pouvait passer pour un excès de flatterie devient un culte véritable. Caligula est dieu ; il s'élève un temple à lui-même ; il s'adore, et se complait dans des adulations qu'Auguste et Tibère avaient fait semblant de refuser (2).

Après lui, les empereurs sont des personnes divines. *Numen* et *æternitas* sont, comme *majestas*, des attributs du prince. La souveraineté (*majestas*) et la divinité (*numen*) se réunissent ; N. M. Q. E. D. portent les inscriptions, c'est-à-dire : « *numini majestatique ejus devotus* (3). »

Par suite, le sacrilège et le crime de lèse-majesté se confondent. « *Proximum sacrilegio crimen est quod majestatis dicitur* (I D. 48. 4). » Théodose appelle in-

(1) Ampère. *Empire romain à Rome*, ch. I. — Tac. *Ann.*, IV, 43.

(2) *Ibid.*, ch. VI. — Suétone. *Aug.*, § 52 ; Tacite. *Ann.*, IV, 37 (Discours de Tibère au Sénat pour refuser les honneurs divins).

(3) Horoy, *op. cit.*, I, p. 280. — Pistius, *Lexicon Antiquitatum romanarum*, v° *Majestas*.

différemment crime de lèse-majesté ou de sacrilège la fabrication de fausse monnaie. (9 C. Théodos. *Si quis solidi,* et 1 eod. *Si quis pecunias*) (1).

Le caractère sacré du prince se communique :

1° A sa famille. Les parents du dieu sont eux-mêmes personnes divines. Caligula divinise sa mère ; Claude, son aïeule Livie ; le Sénat vote un temple et un culte à Poppéa, fille de Néron, décédée à l'âge de 4 mois. Aussi la loi de lèse-majesté s'applique-t-elle à la famille impériale. Dans son plaidoyer, Crémutius Cordus, qui conteste que la loi soit applicable à des vers séditieux, avoue cependant qu'elle protège contre toute offense le prince et sa mère (2) ;

(1) Rousseaud de Lacombe (*Tr. des Mat. Crim.*, 1re partie, chap. II, sect. 5) : « Le crime de lèse-majesté humaine est une offense qui se commet contre les rois et princes souverains, qui sont les images vivantes de Dieu sur la terre, et qui représentent dans le gouvernement de leurs États l'autorité que Dieu exerce dans le gouvernement de l'univers. » — L'exposé des motifs du Code Pénal et le rapport fait au Corps législatif (v. Dalloz. *Crimes contre la sûreté de l'État*) ne contiennent pas de déclarations théologiques de cette nature. On a assimilé l'attentat contre l'empereur au parricide : « De tous les crimes qui tendent à troubler l'ordre social, dit le Rapport, le plus exécrable sans doute est l'attentat ou complot dirigé contre l'empereur. Le projet de loi qualifie ce crime du nom de crime de lèse-majesté, et propose de faire subir à ceux qui s'en rendraient coupables la peine décernée contre les parricides ; et certes, il est bien affreusement parricide, le monstre qui ose attenter contre la vie ou contre la personne de l'empereur ! La justice des hommes est insuffisante pour déterminer le supplice que mérite un semblable forfait. Aussi l'amputation de la main *sacrilège* immédiatement suivie de la mort du coupable..., etc. » *Sacrilège* est ici un effet de rhétorique.

(2) Suét. *Caligula*, 15 ; *Claude*, 11. — Tac. *Ann.*, XV, 23 et IV, 34.

Ne pas croire à la divinité de Poppéa est un des griefs allégués contre Thraséas. (Tac. *Ann.*, XVI, 22.)

Le Code de 1791 ne protégeait d'une façon exceptionnelle que le roi,

2° A ceux de ses officiers qui le représentent.

Au Bas-Empire, le conseil de l'empereur est appelé *sacrum consistorium;* le préfet de la ville est censé représenter la personne même du prince : aussi son tribunal est il nommé « *auditorium sacrum* (1) »;

3° A sa maison, qu'on appelle *domus divina*, *domus augusta*, *sacrum palatium*, etc. (2);

4° A ses décisions, qu'on doit adorer autant que respecter. Théodose rend coupables de sacrilège les juges qui violent un décret impérial. Le génie de l'Empereur est sacré; aussi le parjure est-il un crime de lèse-majesté, parce que le *genius* de l'Empereur vivant est dans la formule du serment. C'est aussi un sacrilège que de douter du mérite de ceux que le prince à choisis (3 C., IX. 29);

5° A ses statues.

Déjà César obtient que ses statues soient assimilées à celles des dieux, et Caligula enlève les têtes de celles-ci pour y substituer sa propre image. Les Dieux eux-mêmes montrent du respect pour les statues du prince et le feu les épargne miraculeusement. (Tac. *Ann.*, IV. 64.)

Les statues sont des *res sacræ*, soumises à la solennité de la *consecratio* (*consecratas*, 6 D. 48.4); elles sont en dehors du commerce. Quiconque les détruit, les

---

le régent, l'héritier présomptif; les statuts de l'Angleterre ne punissent le complot que s'il est dirigé contre le roi, la reine ou l'héritier; en Prusse et en Autriche, les entreprises dirigées contre la vie ou la liberté du chef de l'Etat, constituent seuls des crimes de haute trahison (F. Hélie. *Théorie du Code pénal.* Cf. Code 1810, art. 87 « personnes de la famille impériale ».

(1) F. Hélie, I. *Cr.* n° 72

(2) C., XI, 74. — C., I, 34.

frappe, les mutile, et même leur manque de respect, encourt la peine de mort : on est criminel de lèse-majesté, sous Tibère, pour s'être déshabillé devant une image de César. La bonne foi peut entraîner l'acquittement, si l'empereur se nomme Septime Sévère (5 § 1 D., *ibid.*) ; elle serait de peu de secours s'il s'agissait d'une offense contre Néron. On ne peut toucher à ces images sacrées que pour les refaire si elles tombent en ruine, ou à moins qu'il ne s'agisse d'un empereur dont la mémoire a été condamnée (*reprobatas*, 4 § 1 D. 48.4).

Comme les temples, les statues assurent l'impunité à ceux qui s'y réfugient. Le christianisme ne change rien à cette assimilation, « *ad œdem sacram vel ad statuas principis*, » dit Justinien. (*Inst.*, VI, 1, t. VIII, § 2.)

Les statues se multipliant, il fallut même régler le droit d'y chercher refuge, et plusieurs textes prescrivent que si les images du prince assurent un asile contre la méchanceté et les mauvais traitements, elles ne sauraient couvrir de la protection impériale les auteurs d'une injustice (28, § 7 D. *De Pœnis*; 38 D. *De Injuriis;* 5 D. *De Extraord. criminibus;* l. un. C. *De His qui ad statuas*). C'est une protection suprême et non un moyen d'agression.

IV. — Sous la République, avons-nous dit, celui-là est juge qui est offensé : c'est le peuple. Sous l'Empire, c'est le prince qui est la personne offensée. Aussi le voyons-nous rendre la justice, ou plutôt prononcer des condamnations, dans de nombreux procès de lèse-majesté.

Toutefois, depuis Tibère jusqu'à Adrien, la règle est que la connaissance des procès de lèse-majesté appartient au Sénat, règle d'apparente impartialité qui

n'enlève rien à l'énergie de la répression. D'ailleurs, le prince prend parfois des précautions pour enlever aux juges toute velléité d'indépendance : quand Thraséas fut jugé, le temple où le Sénat s'assemblait fut gardé militairement et les sénateurs durent passer entre une double haie de soldats. Parfois aussi l'empereur « *s'offrait* » comme « conseil » aux juges; il cassait les arrêts du Sénat, ou bien encore évoquait l'affaire en cours d'instance. Tel fut le cas pour Fabricius Veiento, coupable d'avoir écrit des vers offensants contre les sénateurs et les pontifes ; l'accusation lui reprochait en outre d'avoir vendu les faveurs du prince et le droit aux honneurs, ce qui décida Néron à évoquer l'affaire (1).

La qualité du coupable peut donner compétence exclusive à l'empereur; car l'inégalité devant la loi est la règle à l'époque impériale, et certaines personnes d'un rang élevé ne peuvent être jugées que par le prince, seul ou entouré de son conseil, ou par un de ses délégués immédiats. Ainsi les sénateurs résidant à Rome sont justiciables, sous Constantin, du préfet de la ville, à charge par celui-ci d'en référer à l'empereur.

L'appel n'est pas ouvert contre une sentence condamnant pour lèse-majesté, car on ne peut en principe appeler d'une sentence du Sénat.

L'inégalité se retrouve dans la peine ; le genre de supplice diffère selon le rang du coupable. Au lieu du bannissement, c'est la mort qui est prononcée sous l'empire : « *humiliores bestiis objiciuntur vel vivi exuruntur; honestiores capite puniuntur.* » (Paul. *Sent.*, V, 29, § 1.)

V. — La loi de lèse-majesté, en devenant une arme

(1) Tac. *Ann.*, XIV. 50; — XVI, 27. — Suétone, *Tibère*, 33.

de défense pour un pouvoir despotique, devait en effet subir une profonde modification. Elle perd le caractère utilitaire qu'elle avait sous la République, pour revêtir un caractère de vengeance.

Il est plus facile d'attenter à la souveraineté d'un homme qu'à la souveraineté d'un peuple. Aussi les Césars tremblent-ils devant les conspirations sans cesse renaissantes, se vengent-ils de ceux qui les ont fomentées et s'efforcent-ils d'en prévenir le retour par la rigueur du châtiment. La rapacité des empereurs contribua également à changer la nature du *crimen majestatis*. Tacite met ces paroles dans la bouche de Tibère : « Si nous épuisons le trésor par avidité, il faudra des crimes pour le remplir. » « Caligula, dit Suétone, ne montait à son tribunal qu'après avoir fixé la somme à gagner. » (Tac. *Ann.*, II, 38. — Suet. *Caligula*, 38.)

VI. — Sous l'influence de ces différentes causes, on accumula pour le cas de lèse-majesté les dispositions les plus exorbitantes, on dérogea à toutes les règles du Droit, et le *crimen majestatis* devint une exception monstrueuse à tous les principes que les progrès de la science juridique avaient fait établir.

Ainsi le Droit criminel romain avait admis :

1° Que la simple résolution criminelle n'est pas punissable : « *Cogitationis pœnam nemo patitur* » (Ulp. 18 D. *De Pœnis*);

2° Que nul ne pourrait être poursuivi sous plusieurs incriminations pour le même fait (14 D. 48. 2);

3° Que certaines personnes d'un rang élevé ne pourraient être mises à la torture (4 C. IX. 8; 11 C. IX. 42);

4° Que l'esclave ne pourrait être forcé par la torture de déposer contre son maître (1 C. IX. 41);

5° Que l'accusation s'éteint par la mort du coupable: « *Extinguitur crimen mortalitate* » (11 D. 48. 4);

6° Que l'enfant n'est pas punissable pour la faute de son père : « *Crimen vel pœna paterna nullam maculam filio infligere potest. Namque unusquisque ex suo admisso sorti subjicitur : nec alienî criminis successor constituitur* » (26 D. *De Pœnis*).

Par conséquent, dans les cas où la confiscation était prononcée à la suite d'une condamnation pour crime capital, une part était laissée aux enfants. La confiscation fut même abolie de fait par les *Nov.* XVII, chap. XII, et CXXXIV, ch. XIII.

Mais à toutes ces règles d'humanité une exception était apportée pour le cas de lèse-majesté.

La seule *pensée* du complot, la « *cogitatio* », est punissable. « *Cogitaverit* », 5, C. 9. 8; *propter cogitationem dignus est pœna* », 6 *ibid.*

Il en résulte d'abord que certaines peines frappent l'accusé à dater du jour où il a formé la résolution de commettre le crime. Toute accusation capitale entraîne l'incapacité de donner (15 D. *de Don.*), et de consentir des aliénations en fraude des droits du fisc (11, § 1 *Bonis damnatorum*). L'accusé de lèse-majesté est en outre privé de l'administration de ses biens, du droit de recevoir un paiement, de consentir sans fraude une aliénation à titre onéreux, une vente, par exemple, et cette incapacité le frappe à dater du jour même où il a eu la volonté première de conspirer (11, § 1 D, *de Bonis damn*, 5, § 4 C., IX, 8). Une peine du quadruple frappe quiconque retiendrait des biens de *perduellis* au delà d'un délai fixé (11 C., IX, 49).

La pensée du coupable lui survit, d'où cette consé-

quence que l'accusation de lèse-majesté peut être non seulement continuée, mais même commencée après sa mort (*Inst.* III, 1, 5; — 76, § 9 D., 31; — 2 C. IX, 50).

Ces procès aux cadavres furent d'abord intentés par les empereurs pour le cas de *perduellio*, probablement en vertu d'anciennes lois religieuses (11 D. 48. 4); ils furent ensuite étendus à tous les cas de lèse-majesté (6 et 8 C. IX. 8).

Pendant les procès de ce genre, les biens sont mis sous séquestre; si l'accusation triomphe, le fisc s'en empare; les legs déjà payés peuvent être répétés; les héritiers siens perdent rétroactivement leur qualité; l'adition des héritiers externes se trouve annulée. (*Inst.* III, 1, 5; — 76, § 9 D. 31; — 6 pr et § 3 C. n. t. — 8, § 2 C. n. t.)

Titus fixa un délai de prescription au delà duquel on ne pourrait inquiéter la mémoire des morts (Suét. *Titus*, 8).

VII. — Toutes les constitutions qui ont modéré ou aboli la confiscation ont fait exception pour le cas de lèse-majesté. Dans les textes où l'humanité a le mieux inspiré les empereurs, notamment dans les Novelles que nous avons citées, on trouve la même réserve invariable. Justinien conserve encore pour le crime de lèse-majesté toute la rigueur des lois primitives : « *In majestatis vero crimine condemnatis, veteres leges servari jubemus.* » (Nov. 134, ch. 13. — 10 C. *Bonis Proscript. in fine.*)

« Justinien ne changea pas ses peines exorbitantes, dit M. Villard (*Thèse de 1884 : la confiscation à Athènes et à Rome*), en sorte que la confiscation politique fut dans le dernier état du Droit romain plus cruelle qu'elle n'avait jamais été. Nous avons vu la confiscation pour crimes de droit commun suivre une marche contraire.

Cette différence s'explique par les progrès du despotisme et par ses craintes. »

Il faut remarquer que ces dispositions rigoureuses sont inspirées au gouvernement impérial non seulement par la cupidité, mais encore par la peur. Sans dissimuler les effets de la confiscation sur des innocents, les constitutions avouent hautement le dessein de mettre hors d'état de nuire les enfants du conjuré, toujours soupçonnés de préparer la vengeance.

Déja Cicéron, tout en reconnaissant ce qu'il peut y avoir de cruel à punir les enfants de la faute de leur père, loue cependant la sagesse d'une loi qui donne pour sauvegarde à la République l'amour des parents pour leurs enfants (*ad Brut.* I. 12). Arcadius et Honorius (5, § 1, C. n. t.) appliquent ces principes. Ils daignent concéder la vie aux enfants du condamné, mais cette existence doit être pour eux pire que la mort elle-même. Ils sont déclarés infâmes, exclus de tout honneur ou dignité, incapables de recueillir aucun héritage, même celui de leur mère ou de leurs aïeux, par testament ou *ab intestat*. Ils sont exclus des *jura sepulcrorum* (1 §3, D. 38. 16) et perdent la sépulture de famille. Quiconque oserait intercéder pour eux encourrait un châtiment rigoureux (1). (§ 5, § 2, C. n. t.)

(1) Certains commentateurs, Voet par exemple, se sont demandés si ces incapacités atteignent les fils émancipés, les enfants naturels, les petits-fils.

Pour les fils émancipés, l'affirmative ne nous paraît pas douteuse : « *metuenda in filiis exempla paterna.* » Le lien du sang reste le même.

Pour les enfants naturels, Voet enseigne la négative : le lien du sang est moins fort. En vain, dirait-on que les enfants naturels sont alors mieux traités que les enfants légitimes. « *Quem sequuntur commoda*

La faiblesse de leur sexe rend moins redoutable la haine des filles du condamné; aussi leur laisse-t-on la Falcidie sur les biens de leur mère, que celle-ci ait ou non fait un testament. Mais ce n'est là qu'un secours accordé à titre d'aumône ou d'aliments, et non une hérédité véritable. L'incapacité générale de recevoir par succession ou donation testamentaire subsiste, à part cette minime exception. Les fils et les filles des complices sont frappés des mêmes incapacités (5, §§ 3 et 6 C. IX, 8).

Si barbares que soient ces dispositions, il est juste de reconnaître qu'elles furent restreintes aux descendants, et que les autres parents du condamné, par exemple le père et la mère, ne furent jamais inquiétés en droit. De même pour la femme du coupable.

Celle-ci reprend sa dot, conformément au principe que les créanciers peuvent, en cas de confiscation, faire valoir leurs droits sur les biens des condamnés (5, § 5, C. IX, 8. — 11 D. *Jure Fisci*).

On ne voit nulle part le Droit romain admettre la même exception que notre ancien Droit, en vertu duquel le roi prenait, en cas de lèse-majesté, les biens libres de toutes dettes et hypothèques (11 D. *Jure Fisci;* 17, *ibid.*; Jousse, *Traité*, t. III, part. 4, titre 28; Muyart de Vouglans, *Tr. des crimes*, tit. II, chap. 2).

Si la loi assure à la femme un droit d'usufruit comme gain de survie, ce droit lui est conservé (5, § 5, C. IX, 8).

---

eumdem sequi debent incommoda. » Les enfants naturels n'ont pas l'espoir d'hériter.

Pour les petits-fils, que la confiscation atteint certainement, l'affirmative nous semble certaine. 201 D. 50. 16. — 10 C. *Bonis Proscript*, etc.

Cet usufruit légal peut exister dans deux hypothèses :

1° Sur les biens que la femme recueille comme *donatio propter nuptias,* s'il y a des enfants d'un précédent mariage. (Esmein. *Le Testament du mari et la* donatio propter nuptias, p. 76. — 6 § 1 C. V, 9. — *Nov.* 22, ch. 32.)

2° Sur la quarte du conjoint pauvre, dans le cas où il existe des enfants. (Esmein, *ibid.*)

A plus forte raison en est-il de même s'il s'agit d'un usufruit conventionnel.

Mais si la femme peut, dans ces deux cas, jouir de son usufruit, le fisc ne conserve pas moins tous ses droits sur les biens. A l'expiration de l'usufruit, la totalité des biens est confisquée, sous déduction de la Falcidie pour les filles (5 § 5 C. IX, 8).

Si c'est la femme qui est jugée coupable du crime de lèse-majesté, la dot est confisquée. Cette confiscation de la dot n'a lieu que pour cinq crimes : lèse-majesté, *vis publica*, parricide, empoisonnement, assassinat (3 D. *Bonis Damnatorum*). Mais le mari peut alors faire valoir contre le fisc toutes les actions qu'il aurait eues contre la femme elle-même, si le mariage avait été dissous ; il peut opposer les exceptions *ob res amotas, ob liberos,* etc. (4 D. *ibid.*)

VIII. — En dehors des peines si redoutables qui frappent l'accusé dans sa personne et dans ses biens, la loi prescrit encore certaines aggravations du droit commun. Ainsi le cadavre du supplicié est refusé à ses parents (1 D. *Cadaveribus Punitorum*). Sa mémoire étant condamnée, il est défendu de le pleurer et de porter son deuil (11 § 3 D. III. 2). Certains passages de Tacite prouvent que cette défense ne fut pas une fiction. Des

mères furent à leur tour accusées de lèse-majesté pour avoir pleuré leurs fils déclarés coupables de ce crime. « Ne pouvant accuser les femmes de vouloir usurper l'empire, dit l'historien, on incriminait leurs larmes; voilà ce que faisait le Sénat! » (Tac. *Ann.*, VI, 10.)

Le complice est puni comme l'auteur principal (6 C. IX, 8).

IX. — Les peines, on le voit, étaient accumulées sur la tête du condamné pour crime d'État, et cependant, loin de mesurer la protection de l'accusé à la gravité de l'inculpation, la loi gardait toutes ses faveurs pour l'accusateur.

L'accusation était, comme sous la République, ouverte à tous. Elle était permise aux femmes, aux soldats, aux infâmes, aux affranchis contre leurs patrons, aux esclaves contre leurs maîtres. Pour ces deux dernières catégories, le droit à la délation fut un moment aboli par Constantin, puis rétabli par Gratien (l. un. C. Th. *Ad Leg. Jul. Maj.*; l. 2. C. Th. *Ne prœter crimen majestatis*).

Le pardon impérial est promis au complice qui révèle la conjuration; des honneurs et des richesses à celui qui la découvre sans y avoir trempé (5 § 7 C. IX. 8). L'accusateur ambitieux du régime républicain est devenu, sous l'Empire, le délateur rapace, le *quadruplator*, qui touche le quart des biens dévolus au fisc. M. Flamand (1) a calculé que les accusateurs de Thraséas reçurent, les uns environ 920.000 fr., les autres plus de deux millions. Régulus, délateur illustre, avait résolu de ne quitter la profession qu'après avoir

(1) De la procédure criminelle en droit romain, 1877.

réalisé une modeste aisance de 12 millions. Suilius, accusateur de Sénèque, lui reprochait sa fortune rapide, la comparant aux biens laborieusement acquis par le travail en courant les dangers de l'accusation. (Tac. *Ann.*, XIII, 42.)

Ces dangers n'étaient pas bien considérables, puisque le délateur était protégé par l'empereur. Cependant il avait tout à craindre des changements de règne : le nouveau prince, comme don de joyeux avènement, accordait souvent au peuple le supplice de quelques délateurs. De plus, une constitution de Constantin ordonne d'appliquer la torture à l'instigateur de l'accusation et à l'accusateur qui n'a pu faire la preuve (3 C. IX. 8).

Par une exception toute particulière aux règles du Droit, l'accusation de lèse-majesté peut être soutenue concurremment avec une autre accusation et pour un même fait. Elle devint ainsi le complément obligé de toute accusation « *omnium accusationum complementum* ». (Tac. *Ann.*, III, 38.) Titus fit un édit par lequel on ne pourrait se servir de deux lois pour la même accusation. (Suét. *Titus*, VIII.)

Les garanties que la loi accordait à l'accusé étaient presque nulles sous le règne des Césars. En effet, pour assurer la vengeance impériale, la prison préventive, ou la remise de l'inculpé sous la garde d'un soldat, étaient prescrites pour tous les cas graves, au premier rang desquels se place naturellement le crime de lèse-majesté (1 D. *Custodia et exhib. reorum*).

L'exil volontaire, même quand il est possible à l'accusé de s'enfuir, ne lui évite plus les conséquences fiscales de l'accusation, puisque la confiscation est pro-

noncée d'une façon irrévocable contre tous les contumaces qui ne se présenteraient pas dans le délai d'un an (2 C. *De Requirendis reis*).

Quant à la liberté de la défense, elle ne peut être qu'illusoire. Tacite dit que Silanus fut accusé de lèse-majesté pour que nul ne vînt à son secours, cette accusation enchaînant la parole et forçant au silence : « *vinclum et necessitas silendi.* » (*Ann.*, III, 67.)

Enfin toutes les apparences de légalité étaient souvent mises de côté quand il s'agissait de criminels de marque. Le poison, l'assassinat au fond d'une prison, un ordre donné à un soldat, remplaçaient les formalités de la justice.

Quand la clémence impériale épargnait la vie à l'accusé, et que la peine prononcée était par exemple la *deportatio* ou la *relegatio in insulam*, le condamné ne pouvait espérer obtenir son pardon de celui contre lequel il avait conspiré (3 C. *Episcopali audientia*). Les textes qui ordonnent des grâces à l'occasion de certaines fêtes ou de certains anniversaires, Pâques par exemple, exceptent le crime de lèse-majesté, « *p imum crimen et maximum* » (7 C. Th. *De Indulgentiis criminum*). Ainsi, malgré leur toute-puissance, les empereurs limitaient sur ce point leur droit de grâce. « Quoique le roi, disait de même Pothier (*Tr. de la Procéd. crim.*, sect. 7, § 2), dont la puissance n'a pas de bornes, ait le pouvoir d'accorder l'abolition de quelque crime que ce soit, néanmoins il y a certains crimes pour lesquels il a déclaré qu'il n'en accordait point. »

Le crime de lèse-majesté est encore excepté des cas où l'amnistie (*abolitio*) peut être accordée. (L. 3 C. *De Abolitionibus*.)

Quelle que soit la conséquence du *crimen majestatis* que l'on envisage, on retrouve partout ce caractère de loi dérogeant à toutes les règles du Droit qu'il affecte à l'époque impériale : « Pendant que la philosophie faisait intervenir la volonté comme élément principal du délit, pendant qu'elle pesait les degrés de la culpabilité et qu'elle mesurait les peines, l'empereur écrasait toutes ces règles, toutes ces distinctions sous le poids de la loi la plus inique et la plus odieuse, la loi *Julia majestatis.* » (Faustin Hélie, *Instr. crim.*, I, 89.)

Cette législation fut cependant encore exagérée par notre ancien Droit.

Ainsi, la confiscation fut non seulement maintenue, mais aggravée. La règle fut établie que le roi prend les biens du condamné comme premier créancier privilégié, à l'exclusion de tous autres, et sans qu'on puisse lui opposer aucun douaire, aucune dette, aucune substitution. La loi immolait ainsi l'intérêt des créanciers, des héritiers, des femmes, des enfants « *parce que*, disait d'Aguesseau, *la vengeance publique absorbe tellement tous ces biens, qu'il ne reste plus aucun vestige du domaine particulier de ceux qui les ont possédés* ». Aucune partie des biens confisqués n'est laissée aux enfants du condamné, pas même la Falcidie pour les filles.

Les descendants ne sont pas les seuls à subir les rigueurs de la loi : le père et la mère de Ravaillac et de Damiens furent bannis du royaume.

Les complices sont punis comme l'auteur principal, de même qu'en Droit romain ; mais la non-révélation du complot est particulièrement visée par l'ordonnance de Plessis (1477) et punie comme le délit lui-même.

Le crime de lèse-majesté fut déclaré imprescriptible, et les procès aux cadavres maintenus.

Notre Code pénal lui-même n'a pas rompu avec ces traditions.

Après avoir « *soumis au creuset du plus sévère examen* » la question de savoir si l'on édicterait la confiscation, notre législateur décide que, « pour des considérations d'un ordre supérieur, pour le maintien de la sûreté publique et enfin pour le salut de la nation entière, il pourrait être permis de punir sur un fils innocent l'action détestable d'un père criminel (1) ». Et, commentant un passage de Cicéron que nous avons déjà cité, l'auteur du rapport fait au Corps législatif donne, comme garantie à la tranquillité de l'État, l'amour du *sujet ingrat et rebelle* pour sa famille.

Peut-être eût-il été mieux inspiré en choisissant cet autre passage du même auteur où il glorifie les anciens Romains d'avoir, après l'expulsion des rois, aboli tout vestige de la cruauté monarchique, et protégé la République par la clémence des lois et non par l'horreur des supplices.

Quel régime, en effet, a jamais été sauvé par les dispositions rigoureuses des lois pénales en matière de crimes politiques?

(1) Rapport fait au Corps législatif par M. Bruneau-Beaumez.

DROIT DES GENS

LA PAPAUTÉ
EN DROIT INTERNATIONAL

> « Ce devrait être le but du jurisconsulte d'examiner ce sujet si difficile dans un esprit non pas théologique, mais strictement juridique. »
>
> PHILLIMORE, *Intern. Law*.

INTRODUCTION

Le pape est le chef suprême de l'Église catholique.

D'abord élu par le clergé et le peuple avec la confirmation de l'empereur, nommé par l'empereur de 963 à 1059, choisi de nouveau par le clergé et le peuple, puis par le clergé seul, il est, depuis un règlement fait en 1179 par Alexandre III et approuvé par les conciles de Lyon (1274) et de Vienne (1312), élu à vie par les cardinaux réunis en conclave.

Pour être éligible, il faut avoir trente ans d'âge, en principe être cardinal, et réunir les deux tiers des suffrages exprimés. La France, l'Espagne et l'Autriche sont, en vertu d'un usage traditionnel, investies du droit d'exclure chacune un candidat.

L'autorité spirituelle du pape est absolue. Il convient (*decet*, disent les textes) qu'il prenne conseil du collège des cardinaux; mais rien ne lui en fait une obligation. Le pape est infaillible quand il parle *ex cathedra*, en vertu de la définition du concile de 1870 (1).

---

(1) L'abbé André. *Cours alphabétique de Droit canonique*, v° *Pape*.

Comme chef de religion, il semble que le souverain pontife dût être complètement en dehors du Droit international.

Cette science, en effet, ne dépend d'aucune religion et n'en comprend aucune. Bornant son action et limitant son domaine aux rapports nécessaires entre les États, le Droit des gens, moins encore que le Droit interne, ne s'occupe des cultes, de leurs préceptes, de leurs rites et de leurs ministres. La législation intérieure de chaque nation intéresse nécessairement les religions, soit directement en réglementant l'exercice des cultes, soit indirectement par les lois qui régissent les écrits, les discours, les réunions et les associations. C'est à chaque peuple, dans sa souveraineté, à édicter les mesures qu'il croit justes et utiles en ce qui concerne les *jura circa sacra*.

Mais à quel titre le Droit international aurait-il à s'inquiéter des religions? Seuls les États sont personnes du Droit des gens, et leurs rapports sont régis par le principe de leur égalité juridique et par celui de la communauté de leurs droits et de leurs devoirs. Entre ces personnes, il est depuis longtemps admis que la différence de culte ne crée aucune aucune différence juridique. Bien plus, il n'y a pas, à proprement parler, au point de vue juridique international, d'États catholiques, protestants, schismatiques ou musulmans. Tous participent au même Droit des gens, et celui-ci s'est entièrement dégagé de la religion. Comment aurait-il donc à traiter des rapports entre un chef religieux et les divers États? C'est ce qu'il semble impossible d'imaginer et ce qu'en effet l'histoire seule peut expliquer.

CHAPITRE PREMIER

La souveraineté spirituelle

Section I. — Origines des relations diplomatiques de la Papauté.

I. — Tous les auteurs ont constaté l'action *politique* et *sociale* importante que l'Église a exercée après la chute de l'empire romain. Elle n'était pas seulement à cette époque l'unique refuge de la liberté de penser (1). Elle était aussi une force *sociale*, obligée de suppléer, dans une foule de circonstances, à la barbarie et à l'incapacité du pouvoir civil. « Depuis quelques siècles, a écrit M. Guizot (2), on parle à son aise des droits du pouvoir temporel : à l'époque qui nous occupe, le pouvoir temporel c'était la force pure, un brigandage intolérable. L'Église, quelque imparfaites que fussent encore ses notions de morale et de justice, était infiniment supérieure à un tel gouvernement temporel : le cri des peuples venait continuellement la presser de prendre sa place. »

Pour répondre à cet appel, l'Église sortit du domaine habituel des religions, qui est de définir la divinité, de prescrire les cérémonies du culte, d'enseigner une doctrine relative à la création du monde et à la vie future.

---

(1) Guizot. *Hist. de la Civilisation en Europe*, leçon 5e : « En général, quand la liberté a manqué aux hommes, c'est la religion qui s'est chargée de la remplacer. »

(2) *Ibid.*

Dans une série d'actes, qui ont été souvent énumérés (1), et dont le plus important est la bulle *In Cœna Domini*, elle déclare qu'elle est supérieure à tous les souverains comme le soleil à la lune, l'esprit à la chair, l'or au plomb. Le glaive temporel et le glaive spirituel lui appartiennent tous deux, avec cette différence qu'elle se sert du premier par l'intermédiaire des rois et des princes, ses serviteurs. Elle a, par conséquent, le droit:

1° De juger et de vérifier les pouvoirs des souverains, et d'apprécier leur légitimité (Décrétale *Venerabilem*, etc.);

2° De les déposer, quand ils désobéissent aux ordres du pape, en les excommuniant et en déliant leurs sujets du serment de fidélité (p. ex., bulle *Ad Apostolicæ*). Le droit de résistance et de révolution se trouvait ainsi transporté, comme l'a dit M. Laurent, des peuples à l'Église ;

3° De promulguer directement des lois civiles applicables aux catholiques de tous les États. Ce pouvoir législatif s'est exercé notamment en matière de mariage, de fiançailles, etc. « Le *Corpus Juris canonici*, a dit Phillimore, est la loi promulguée par un chef spirituel

(1) Voir cette énumération dans Minghetti, *Chiesa e Stato*. — Ernest Nys, *Revue de Droit international*, 1878. — Phillimore, *International Law*, II, VIII, 4. — Ceux de ces actes qui sont le plus contraires à l'indépendance des États sont : les Décrétales *Venerabilem* (Innocent III, 1202) ; *Solitæ* (1200 environ) et *Novit Ille* (1204), du même pape ; la Décrétale *Ad Apostolicæ* (1245) par laquelle Innocent IV dépose Frédéric II et convoque le Corps électoral pour lui donner un successeur; les Bulles de Boniface VIII, *Clericis Laïcos* et *Ausculta Fili* (1296 et 13.. ?) ; la Décrétale *Unam Sanctam* (1302) ; la Bulle *De Consuetudine* (Jean XXII); enfin et surtout la célèbre bulle *In Cœna Domini* (1370).

étranger pour une classe particulière de ses sujets habitants d'États indépendants »;

4° D'établir des juridictions spéciales pour interpréter et appliquer ces lois émanées de Rome. Il y eut dans chaque État toute une hiérarchie de tribunaux (officialités) aboutissant au pape. Celui-ci a la primauté de juridiction dans toute la chrétienté (1). Sous peine d'excommunication (Bulle *In cœna Domini*, etc.), il est enjoint aux pouvoirs séculiers de ne pas troubler la juridiction ecclésiastique, soit en empiétant sur sa compétence, soit en empêchant les recours à Rome ;

5° Enfin, d'apprécier, de contrôler et au besoin d'annuler tous les actes de la souveraineté intérieure ou extérieure des États.

Ainsi la Grande Charte de Jean Sans Terre est infirmée par Innocent III, parce qu'il est écrit : « *Constitui te super gentes et regna; dissolve colligationes impietatis.* »

De même les exemples de traités entre souverains annulés par le Saint-Siège sont nombreux. D'abord les conventions internationales, que l'on promulgue dans le chœur illuminé d'une église cathédrale, tirent leur valeur, à cette époque, de l'invocation à la très Sainte Trinité qui les précède, et du serment de les respecter qui les termine. Le pape peut donc les réduire à néant

(1) Cette juridiction s'étend sur tous ceux qui ont reçu le baptême, qu'ils soient catholiques ou schismatiques, en vertu de décisions de Benoît XIV, Pie VI, Pie VII, etc. — Dans une lettre du 7 août 1873 à l'empereur d'Allemagne, le pape affirme que « quiconque a reçu le baptême appartient au pape ». Voir l'article déjà cité de M. Nys, et Bluntschli, *De la Responsabilité du pape.*

en dispensant l'une des parties d'observer son serment; c'est ce que fit Léon X pour délier François I[er] des obligations contractées par le Traité de Madrid. Ces annulations de traités furent même si fréquentes, qu'on prit la précaution de stipuler qu'on ne pourrait se faire relever par Rome de son serment (1). Parfois même l'Église annule directement un traité : ainsi la paix de Westphalie fut par elle déclarée « nulle, invalide, réprouvée, sans force et sans effet ».

En matière de relations internationales, le droit des canons et les décisions du pape sont les seules autorités dans la période dont nous parlons. Les peuples n'ont encore aucune conscience de leurs devoirs réciproques et de leurs rapports juridiques nécessaires ; la communauté de croyance religieuse est entre eux le lien unique ; le Saint-Siège est le seul pouvoir supérieur qui puisse être obéi par les rois, les princes et les peuples de la chrétienté. Aussi voyons-nous les papes être non seulement les arbitres choisis, mais les juges de droit entre souverains ; ils ordonnent de cesser la guerre, évoquent l'affaire à leur tribunal (2), adjugent des territoires, règlent les conflits que fait naître le droit d'occupation et de découverte (3).

(1) Heffter, *Droit international*, Introduction. — La Décrétale *Novit Ille* affirme que le droit de rompre un traité appartient à l'Église. — Cf. *Caractère de la diplomatie au Moyen âge*, par Funck Brentano, *Revue d'histoire diplomatique*, 1887, n° 1.

(2) Innocent III notamment ordonne à Philippe Auguste et à Richard Cœur de Lion de terminer leurs guerres et de lui soumettre leur différend (1199).

(3) L'exemple d'Alexandre VI partageant le Nouveau Monde entre les Portugais et les Espagnols (1493) a été souvent mentionné. On peut

La juridiction internationale appartient aussi aux Conciles qui peuvent juger un empereur (Frédéric II fut mandé par Innocent IV devant le Concile de Lyon, 1245), déposer un prince hérétique et disposer de ses États : (les terres de Raymond de Toulouse furent données par le IV[e] Concile de Latran à Simon de Montfort, 1215).

II. — Pour remplir la mission qu'elle s'est attribuée, l'Église universelle a besoin :

De ressources matérielles ;

D'une hiérarchie d'agents dans chaque État ;

Au profit de ces agents, d'exemptions, de privilèges et d'immunités.

Elle possède d'abord de grandes propriétés, des biens patrimoniaux, acquis à titre gratuit ou onéreux, et qui à la veille de la Révolution s'élèveront à 1/5 du sol français. Ces immeubles ou *bénéfices* sont attachés à une cure, un évêché, une abbaye. Bien plus, le clergé remplissant de nombreuses fonctions publiques, célébrant les mariages, tenant les actes publics, recevant les testaments, ayant la charge de l'Assistance, a droit en échange à des prestations, à des impôts : il prélève la

encore citer l'exemple d'Urbain IV (1260) et de Nicolas V (1528), donnant au roi de Bohême et au roi de Portugal toutes les terres qu'ils pourraient conquérir sur les infidèles. — Adrien IV dispose de l'Irlande comme lui appartenant et donne à Henri II la permission de la conquérir : « *Sane Hiberniam ad jus B. Petri et sacrosanctæ Ecclesiæ non dubium est pertinere.* » Grégoire VII donne l'Angleterre à Guillaume le Conquérant. — A la suite d'excomunication, il arrive fréquemment que les États d'un prince soient *donnés* à un autre par le Saint-Siège. Innocent IV donna ainsi la Sicile à Louis IX, roi de France (1254). — Les bulles d'excommunication et de déposition contre les souverains contiennent d'ailleurs la clause que leurs États sont au premier occupant. V., p. ex., Potter, *Hist. du christianisme*, V, p. 208.

dîme sur le revenu des biens de la terre. Au contraire, les biens et les personnes ecclésiastiques sont affranchis de toute contribution aux charges royales : la Bulle *Clericis Laïcos* excommunie les princes qui, par un « horrible abus de la puissance séculière », imposeraient aux clercs des aides non autorisées par le Saint-Siège, et les prélats qui les payeraient.

Une partie des impôts prélevés par le clergé est perçue au profit du pape lui-même. « Avant saint Louis, a écrit M. Franck, les richesses de la France s'en allaient par mille canaux vers la Ville Éternelle, le pape levant des tributs sous toute espèce de prétextes. » Ces taxes pontificales étaient établies parfois à titre général et permanent. Dans cette dernière catégorie rentrent les *annates* (ou droit de percevoir le revenu d'une année à chaque mutation de titulaire d'un bénéfice) (1), les *réserves* (ou bénéfices dont le Saint-Siège s'était attribué la collation), les *grâces expectatives* (bulles par lesquelles le pape donnait l'expectative d'un bénéfice dont la vacance paraissait prochaine), les *causes* portées en Cour de Rome, évoquées par elle, notamment *omisso medio*, et pour lesquelles elle faisait payer des taxes.

Quelquefois aussi le Saint-Siège exigeait des *tributs* de certains princes sur lesquels il prétendait avoir un droit de suzeraineté. Jean Sans Terre s'engagea à payer mille marcs sterling par an (1213).

III. — Les agents du pouvoir ecclésiastique sont le

(1) Jusqu'à la fin du XVII[e] siècle, les papes revendiquèrent leur droit aux annates sous peine d'excommunication. V. Potter, *op. cit.*, t. IV, p. 394, note 2, et les bulles citées, savoir : les constitutions *Apostolicæ* (1485), *Cupientes* (1554), *Alias* (1624), *Postquam* (1671).

clergé tout entier; il forme dans chaque État une puissante corporation qui a ses représentants dans le palais du roi comme dans la chaumière du paysan. Quelques-uns de ces agents ont un pouvoir de juridiction, l'évêque par exemple, qui est le juge ordinaire dans son diocèse.

L'action du clergé eût été nulle, si elle avait pu être entravée par la justice, — souvent bien primitive et bien suspecte, — des pouvoirs temporels. Aussi, à maintes reprises, l'Église a-t-elle, dans les actes les plus formels, revendiqué pour ses ministres l'immunité de toute juridiction séculière; à maintes reprises, elle a prononcé l'excommunication *propter manuum injectionem in cleros* (1). L'immunité existe également en matière civile, personnelle ou réelle ecclésiastique, afin de soustraire les biens de la religion et de ses ministres aux exactions des seigneurs hauts justiciers.

Même devant les tribunaux ecclésiastiques, plus le rang de l'accusé dans la hiérarchie catholique est élevé, plus la condamnation est difficile à obtenir : il faut 72 témoins pour convaincre de crime un cardinal-évêque (2).

Quelques-unes de ces causes ecclésiastiques sont de la compétence exclusive du pape : c'est ce qu'on appelle les *causæ majores*. Tels sont les procès relatifs aux cardinaux et aux évêques (sauf, pour ces derniers, controverse en ce qui concerne le droit des conciles provinciaux). Le pape est encore juge d'appel dans un très grand nombre de cas. Mais, depuis les Conciles de Latran

(1) V. notamment la Bulle *in Cœna Domini:* la const. *Quia sicut* d'Urbain VI.

(2) L'abbé André, *op cit.*, v° *Cardinal.*

et de Bâle, les appels au Saint-Siège *omisso medio* sont interdits.

Il est défendu d'en appeler du pape à une autorité quelconque, contrairement à l'usage des rois de France, d'en appeler *du pape au pape mieux informé, et au futur concile général.*

IV.—Parmi les agents de la Cour de Rome dans les différents États, il faut surtout remarquer les *légats* et les *nonces.*

Cette institution trouve son origine, d'après l'opinion générale, dans la coutume qu'avaient les papes d'envoyer auprès des empereurs romains à Constantinople des *apocrisiarii* ou *responsales.* C'est à partir de Constantin que cette coutume s'établit. Il y eut également de ces envoyés auprès de Charlemagne et de Louis le Débonnaire, avec les fonctions de confesseurs du roi et le titre de *custos palatii.*

Nous ne croyons pas qu'il faille attribuer aux apocrisiaires un caractère représentatif, et y voir, comme on l'a dit, les premiers ambassadeurs du Saint-Siège. Ce sont plutôt des fonctionnaires, des administrateurs, logés, depuis Constantin, dans un palais « *pro negotiis ecclesiasticis condito* », au ministère des cultes, dirions-nous. Ils ont pour mission de soutenir auprès de l'empereur les intérêts, non pas du pontife romain, mais du diocèse qu'ils représentent, car chacun d'eux est chargé des affaires d'un diocèse « *uniuscujusque diocœsos apocrisarios* », dit la Novelle 6, ch. 3; « *reverendissimi vero apocrisiarii cujuscunque sanctissimæ Ecclesiæ.* »

(1) Bulles *Execrabilis* de Pie II, *In Domini Cœna*, etc.

(Novelle 123, ch. 25.) C'est par leur intermédiaire que l'empereur doit être instruit des affaires de chaque évêché ou archevêché. Défense est faite par la Novelle 6, ch. 3, aux évêques et archevêques qui viennent à Constantinople pour les intérêts de leur diocèse, de recourir au souverain et de lui demander une audience avant d'avoir conféré avec leurs apocrisiaires respectifs. Ce sont ces derniers qui transmettent la réponse impériale (*apokrisis*) à leurs administrés. Ils ne sont à aucun titre, on le voit, les représentants de l'évêque de Rome (1).

De même, les apocrisiaires auprès des rois Carlovingiens semblent avoir eu pour fonction principale d'exercer une haute juridiction sur les évêques du royaume, et c'est encore ce caractère qui nous paraît essentiel chez les légats et les nonces, tels que nous les présente le *Corpus Juris canonici*.

L'Extravagante *Super gentes*, de Jean XXII, établit la raison d'être de ces agents. Le pape, dit il, est constitué par Dieu sur toutes les nations et sur tous les royaumes ; mais comme il ne peut être en tout lieu, il délègue ses pouvoirs à des *legati « qui, vices ipsius supplendo, errata corrigant, aspera in plana convertant, et commissis sibi populis salutis incrementa ministrent* (2) ». De même Innocent III écrit : « *Ea propter pontificem portare onera gravia cum plenitu-*

(1) *Contrà*, Carpinal Soglia, *Institutiones Juris publici ecclesiastici*, l. II, ch. I, § 37 — Craisson, *Manuale totius Juris canonici*, I, n° 803. — Carnazza-Amari, *Droit international public*, traduction Montanari-Revest, II, p 136. — G. de Luise, *De Jure publico Ecclesiæ*, p. 4. — André, *op. cit.*, v° *Apocrisiaire.*— *Voir aussi*, de Potter, *op. cit.*, III, p. 119, note 3.

(2) *Extravag. Commun.*, l. I, t. I, ch. unique.

dine potestatis... Verum attendens quod messi multæ operarius unus non sufficit, multos sibi operarios et coadjutores adjungit... sic vices suas aliis committendo, ut intelligatur ipsemet facere, quod per alios fieri decernit (1). »

Pour accomplir cette tâche, l'Église a créé des mandataires du pape, que l'on divise en : 1° *Nuntii non judices, ad aliquod nudum ministerium exercendum* (2) : tel est, par exemple, l'*ablégat* qui est chargé par le Saint-Siège d'apporter à un souverain le chapeau qu'il doit remettre à un cardinal nouvellement créé. L'*ablégat* n'a aucune mission politique ; 2° Les *nuntii et judices*, qui comprennent :

Les *Legati a latere*,

Les *Legati missi, Nuncii apostolici,* et les *Internuncii*,

Les *Legati nati.*

Le légat *a latere* est un cardinal qui, siégeant au côté (*latus*) du pape, s'en éloigne pour remplir une mission. C'est l'envoyé le plus élevé de la hiérarchie ; devant lui cessent les pouvoirs de tout autre légat (3). Il a droit à des honneurs extraordinaires : vêtu de la pourpre et du lin, il entre processionnellement dans les villes de sa province. Pour marquer son pouvoir de juridiction suprême, il fait porter une croix devant lui dès qu'il a quitté Rome et le territoire directement administré par le pape ; les archevêques et évêques

(1) Cité par De Luise, *op. cit.*, p. 7.

(2) Craisson, *op. cit.*, n° 805.

(3) Libri sexti *Decretalium, de Officio Legati*, chap. VIII.

ne peuvent arborer d'emblème analogue en sa présence.

Le légat *a latere* peut être un sujet du roi dans les États duquel il est envoyé : les cardinaux français d'Amboise et de Pradt furent nommés légats auprès du roi de France, en 1501 et 1530. On rend au cardinal-légat sujet les mêmes honneurs qu'au cardinal-légat étranger.

Les *Legati missi* diffèrent des précédents en ce qu'ils ne sont pas cardinaux (1). Quand leur mission est permanente, on les appelle *Nuncii* ou *Nonces*.

Le titre de *Legatus natus* est un titre purement honorifique, attaché à certains évêchés dont les titulaires étaient souvent choisis comme légats et qui, pour ce motif, « *Ecclesiarum suarum prœtextu legationis sibi vindicant dignitatem.* » (Chap. IX, *de Offic. Leg.*) A partir du XV[e] siècle, ce n'est qu'un titre dépourvu de toute autorité particulière. Les évêques de Reims, Bourges, Lyon, étaient des *Legati nati*, appelés aussi *Primates*.

Au-dessous des légats et des nonces se trouvent les *internuncii* ou *internonces*.

Quels sont les pouvoirs du légat?

Ses pouvoirs sont d'abord déterminés par l'étendue de la *province* qui lui est confiée. Les limites de celle-ci étaient fixées arbitrairement par le pape, sans avoir aucun égard aux frontières des royaumes. Ainsi, quand Philippe-Auguste eut renvoyé sa première femme, Ingeburge, pour épouser Agnès de Méranie, Innocent III nomma un légat, Pierre de Capoue, dont la province comprenait non seulement le royaume de France, mais

(1) Les nonces peuvent même être des laïques. (Craisson, *op. cit.* n° 806.)

encore les provinces de Vienne, de Lyon et de l'Aquitaine. Le roi ayant refusé, malgré les injonctions du légat, de reprendre Ingeburge, le légat sortit du royaume, convoqua à Vienne une assemblée de prélats devant laquelle il publia l'édit mettant la France en interdit (1200). Philippe-Auguste se pourvut auprès du pape, soutenant que le légat n'avait pu, après être sorti du royaume, faire un acte de juridiction qui y était relatif. Innocent III rejeta le recours, parce que le légat, bien qu'il eût quitté le royaume, n'était cependant pas sorti de ses provinces, et qu'il pouvait dès lors publier dans l'une de celles-ci un acte fait pour une autre. (Chap. VII, *de Offic. Legati.*)

Même après l'établissement de nonciatures permanentes, la circonscription de chacune d'elles comprit les États les plus divers. La Suède et la Norwège, par exemple, étaient du ressort de Varsovie (1).

Dans sa province, l'étendue des pouvoirs du légat est fixée d'abord par la Bulle qui l'institue, ensuite par les textes du Droit canonique.

Ceux-ci nous montrent les légats *a latere* investis d'une autorité semblable à celle des proconsuls ou des gouverneurs romains auxquels certaines provinces sont données à gouverner. Ils peuvent, pour ces pays, faire des édits perpétuels conservant leur force obligatoire même après leur départ. (Chap. II et X, *de Offic. Leg.*)

Mais le pouvoir de l'envoyé pontifical est, avant tout, un pouvoir de juridiction. Le légat *a latere* est juge de l'ordinaire et, comme tel, ses pouvoirs ne finissent pas par la mort du pape qui l'a délégué, même si elle sur-

(1) M. Nys, *op. cit.*

vient avant qu'il ait commencé son administration ou qu'il soit entré dans sa province. Il doit connaître de toutes les causes qui viennent à son tribunal *per appellationem vel querimoniam* (ch. I *de Off. Leg.*). « Il est dans sa province, dit Bouchel (cité par André), ordinaire des ordinaires et lieutenant du pape avec toute juridiction. » Sur ce point, cependant, un tempérament a été apporté par le Concile de Trente qui, dans sa 24e session, a décidé que les légats, nonces et gouverneurs ecclésiastiques ne peuvent troubler l'évêque dans l'exercice de sa juridiction et juger des clercs sans la réquisition de leur évêque, à moins que celui-ci ne néglige de les punir.

L'autorité du légat est si considérable que les textes s'occupent uniquement des actes qui lui sont interdits. Ainsi le légat, même *a latere*, ne peut déplacer des évêques, conférer le *jus primatiæ* à une église sur une autre, réunir deux évêchés ou en diviser un, examiner une affaire dont la connaissance a été spécialement déléguée par le pape, absoudre de l'excommunication *pro injectione manuum in cleros* ceux qui sont en dehors de sa province, ou qui, y étant, viennent d'ailleurs. (Chap. III, IV, IX, *de Off. Leg.*)

L'excommunication frappe quiconque s'oppose à l'exercice de l'autorité du légat. (Extravag. *Super gentes*, etc.)

Les pouvoirs des nonces sont en principe moins étendus que ceux des légats *a latere*. Ils ne peuvent faire d'édits perpétuels; leur mission ne survit pas à la mort du pape qui la leur a confiée. Mais le nonce a les pouvoirs du légat *a latere*, et prend le titre de « *nuntius cum potestate legati a latere* », quand il a touché

la robe du pape, c'est-à-dire qu'avant son départ de Rome il a eu une audience du souverain pontife et a reçu ses instructions verbales.

Sauf ces petites différences, l'autorité du nonce est égale à celle du légat; l'excommunication est aussi prononcée contre ceux qui s'opposent à l'accomplissement de sa mission.

D'après nos explications, on voit que les nonces et légats ne sont pas essentiellement des agents diplomatiques auprès des souverains, au Moyen âge et d'après le Droit canonique. Ce sont surtout des agents d'exécution, faisant obéir les peuples aux ordres et aux lois du Saint-Siège, et brisant la résistance des souverains quand elle se produit. Il n'est nulle part question, dans les Décrétales, de négocier avec les princes par l'intermédiaire des légats; ceux-ci nous apparaissent toujours comme juges suprêmes et administrateurs souverains. Les bulles d'institution des légats ne dérogeaient d'ailleurs pas aux règles des Décrétales. Même à une époque relativement récente, en 1664, nous voyons dans la Bulle nommant légat en France le cardinal Chigi, qu'il aura pour mission de juger entre toutes sortes de personnes, de quelque pays qu'elles soient, se trouvant dans le royaume et dans les pays adjacents, et notamment « de procéder contre les faussaires, usuriers, ravisseurs, incendiaires et tous autres criminels privilégiés ou non privilégiés..., juger tous procès criminels et causes civiles..... recevoir toutes sortes d'appellations des juges ordinaires et délégués... » (1). Est-ce là la mission d'un agent diplomatique?

(1) *Cérémonial diplomatique* (supplément au Corps diplomatique du

V. — En résumé, si nous examinons la situation de la papauté au Moyen âge par rapport aux différentes puissances, elle nous apparaît comme un POUVOIR POLITIQUE, qui a dans chaque État une hiérarchie d'agents munis de privilèges nombreux et jouissant d'une autorité considérable; — des tribunaux particuliers; — des biens fort étendus; — qui s'attribue le droit de lever des impôts, de rendre la justice même en matière civile, de faire des lois directement applicables aux sujets de tous les princes.

Cette puissance *politique*, d'autant mieux obéie qu'elle s'appuie sur la foi religieuse universellement répandue, est l'influence prépondérante qui dirige les affaires temporelles de toutes les nations, à l'intérieur et à l'extérieur. C'est avec elle que tous les souverains devront compter; c'est contre elle que tous devront lutter.

VI. — La tutelle ecclésiastique pouvait être utile en effet; elle pouvait être un élément de progrès du Droit civil et du Droit international, tant que le pouvoir temporel était tout à fait ignorant et barbare. Le tort fut, comme l'a écrit M. Minghetti, de vouloir faire des règles absolues de mesures temporaires, et de prétendre dominer l'autorité civile quand elle se fut éclairée et moralisée (1). Les préceptes de l'Église ne pouvaient satis-

---

Droit des gens). Amsterdam, 1739, l. I, t. I, § 27. — V. le texte entier de la bulle.

(1) Guizot, *op. cit.* — Minghetti, *Chiesa e Stato*, Introduction. — Bluntschli, *Droit. intern. codifié*, Introduction. — F. de Martens, *Dr. intern.*, p. 31. — Wheaton, *Hist. du progrès du Dr. des gens*, Introduction. — Heffter, *Dr. intern*, Introduction, § 6. — Phillimore, *International Law*, II, p. 396.

faire la conscience juridique des États. Comme base du Droit, ils étaient à la fois trop larges et trop étroits : trop larges, parce qu'ils faisaient entrer au nombre des obligations juridiques des obligations purement morales ou religieuses, et punissaient le blasphème, le sacrilège, l'hérésie, l'apostasie, la simonie à l'égal des crimes les plus atroces; — trop étroits, parce qu'ils n'étaient applicables qu'aux seuls croyants. Voilà pourquoi, comme Bluntschli l'a montré, l'Église a été impuissante à créer la science des rapports internationaux, puisqu'elle ne reconnaissait de droits qu'aux peuples catholiques. Voilà pourquoi la majorité des auteurs fait remonter l'origine du Droit international proprement dit au traité de Westphalie, qui a consacré l'égalité juridique des nations catholiques et des peuples *hérétiques*.

Dès que le pouvoir civil, prenant possession de lui-même, eut acquis la conscience de ses droits et de ses devoirs, il devint jaloux de son indépendance et voulut secouer le joug de la théocratie. Partout on s'efforça de restreindre la compétence du for ecclésiastique, de diminuer les impôts perçus par le clergé. Les rois revendiquèrent leur droit de souveraineté absolue sur tous les habitants, clercs ou laïques, de leur royaume, et sur tous les biens, appartenant ou non à l'Église, situés dans leurs États. Sans doute, les ecclésiastiques furent maintenus en possession de nombreux privilèges ; mais ils ne formèrent plus une classe spéciale de citoyens sujets du Saint-Siège, soumis à ses lois, lui payant des impôts. Ce sont des sujets du roi, auxquels la loi du pays reconnaît des immunités afin de leur conserver le repos nécessaire pour vaquer à leurs fonc-

tions, et pour leur assurer une rémunération convenable « récompense de leur travail (1) ».

En même temps qu'ils affirmaient leur droit de souveraineté sur tous leurs sujets, les rois revendiquaient leur indépendance à l'égard du pape. Le roi de France, par exemple, déclare ne tenir son royaume que de Dieu et de son épée ; il défend au pape de rien commander ou ordonner en France de ce qui concerne les choses temporelles, de prélever des impôts sans son autorisation, de *donner* le royaume de France et de délier les sujets du serment d'obéissance, de troubler l'exercice du gouvernement en excommuniant le souverain ou ses officiers, de le citer à son tribunal. La Cour de Rome ne peut faire en France aucun acte de souveraineté : les contrats reçus par les notaires apostoliques n'emportent pas hypothèque (2).

VII. — La politique des rois, on le voit, tend à considérer le pape comme *un souverain étranger*, à le rejeter en dehors du Droit public national, et cette conception est, pour eux, pleine d'avantages, parce qu'elle excite les susceptibilités patriotiques, parce qu'elle éveille et autorise la méfiance.

Souverain étranger, le pape devient le rival des autres souverains. Il est aussitôt suspect de vouloir porter la discorde et le trouble dans des royaumes contre lesquels il a peut-être des sentiments de jalousie ou d'hostilité.

Pour prévenir l'introduction d'actes juridictionnels ou législatifs, contenus dans des documents ayant l'appa-

(1) Pothier, Édit. Bugnet, 1861, I, p. 2.

(2) Pithou, *Libertés*, XX. — Loisel, *Institutes Cout.*, l. III, t. VII, r. XIV : « Contrats passés en Cour d'Église n'emportent point hypothèque. »

rence de décisions dogmatiques, on soumet partout les bulles, les rescrits, les lettres apostoliques à un contrôle et à une autorisation qui s'appelle, selon les pays et les époques, droit d'annexe, d'attache, de *pareatis*, de *visto bueno*, d'*exequatur*, de *placet regium*. Publier une bulle sans autorisation est parfois un crime de lèse-majesté : il en était ainsi pour la bulle *In Cœna Domini* en France (1).

La correspondance avec un souverain étranger est toujours suspecte ; elle peut, quand il y a guerre déclarée ou latente, constituer un grave danger et une trahison. Aussi on surveille, on subordonne à des autorisations (*liceat scribere*) les communications entre Rome, les évêques et les fidèles; on les interdit parfois d'une manière absolue. Depuis le règne d'Élisabeth jusqu'en 1848, la loi anglaise défendait toute communication avec Rome : « Fait incroyable, dit Phillimore, quand on songe qu'il y a dans l'Irlande seule tant de catholiques romains (2). »

Les subsides en argent, l'exportation de richesses pour subvenir aux besoins d'un pouvoir étranger, peut-être hostile, ont souvent été défendus comme particulièrement graves. Saint Louis, le premier en France,

(1) La nécessité d'une autorisation pour la publication des bulles a été imposée par les lois autrichiennes (Joseph II), espagnoles (Pragmatique de 1762 ; édit de 1768, punissant de la peine de mort les notaires ou hommes de loi complices de la publication), portugaises (1768), siciliennes, sardes, toscanes, vénitiennes, bavaroises (constit. 1818), françaises (édit de Louis XI, 1484), — etc. — La Constitution fédérale suisse de 1874 exige aussi le *placet*.

(2) Phillimore, *Internat. Law*, II, p. 464 sq. — Les communications avec Rome furent aussi interdites d'une manière absolue par Philippe V d'Espagne (1709).

« prohiba les exactions et grièves levées d'argent imposées par la Cour de Rome aux églises du royaume et par lesquelles ledit royaume a été misérablement appauvri », sauf autorisation particulière du roi (1).

Souverain étranger, le pape ne peut envoyer dans les États que des représentants et non des agents d'exécution. Tout pouvoir juridictionnel est refusé aux légats et aux nonces. Louis XI défend aux légats de faire porter devant eux, en sa présence, la croix, emblème de leur juridiction; à partir de cette époque, le porte-croix du légat s'arrête en dehors de la chambre royale, dans les audiences du roi et de la reine (2). Le 4 août 1732, le Parlement de Paris proclame comme une maxime inviolable qu'en France aucune juridiction n'est attachée au caractère de nonce, et que tout ce qui pourrait en être un exercice ou une suite ne peut être toléré; il ordonne en conséquence la destruction d'un écrit par lequel le nonce accordait la permission de lire certains livres défendus (3). Mêmes principes en Autriche, où Kaunitz écrit, en 1781, au nonce « que le pape n'a aucune autorité dans l'État, sauf sur les questions dogmatiques ou absolument spirituelles »; en Angleterre, où Guillaume II (1080 environ) conclut avec le pape Urbain II une convention « *ne legatus romanus ad Angliam mitteretur, nisi quem rex præciperet* ». C'est, en

(1) En 1484, le Parlement de Paris estime à un million d'écus d'or par an les sommes que le Saint-Siège tire de France. — Louis XI fait chasser les collecteurs du pape.—De même Henri II défend d'envoyer de l'argent à Rome, parce qu'il n'était pas raisonnable, disait-il, de fournir au pape les moyens de lui nuire.

(2) *Cérémonial diplomatique*, t. I, l. I, § 22.

(3) E. Ollivier, *Manuel de Droit ecclésiastique*.

effet, le droit de chaque État d'admettre ou non les envoyés d'une autre puissance : et le principe triomphe, en France et en Angleterre notamment, que le pape ne peut envoyer de légats ou de nonces qu'avec le consentement du roi et sur sa demande (1). De plus, les souverains ont le droit de choisir la personne qui leur sera envoyée (2). Le légat *a latere*, le plus puissant et le plus redoutable des envoyés, doit en outre prêter serment par écrit de cesser ses fonctions dès qu'il plaira au roi, de respecter les lois et décrets du royaume, etc. Il n'a pas le droit de déléguer ses fonctions. Enfin, les bulles contenant ses pouvoirs doivent être vérifiées et enregistrées, pour qu'on puisse s'assurer qu'on reçoit un agent diplomatique et non pas un juge suprême, investi d'un mandat d'exécution. Ainsi, non seulement on traite le légat et le nonce comme des représentants, mais encore on prend contre eux, à cause du caractère *interne* de leur mission, plus de précautions encore qu'envers un ambassadeur ordinaire.

VIII. — Contre ce souverain étranger, qui ne fait pas partie de l'Église nationale, on cherche à éveiller les défiances de celle-ci. Les princes réclament le *jus*

(1) « Le pape n'envoie point en France légats *a latere* avec faculté de réformer, juger, conférer, dispenser, et telles autres qui ont accoutumé d'être spécifiées par les bulles de leur pouvoir, sinon à la postulation du roy très chrestien ou de son consentement... » Pithou, *Libertés*, XI. — Philippe le Bel avait déjà déclaré qu'il ne recevrait aucun légat qui lui fût suspect ou qu'il aurait quelque cause raisonnable de refuser.

(2) Le pape propose à la France, à l'Autriche, à l'Espagne, au Portugal une liste de trois candidats à la nonciature ; l'État intéressé choisit. — Les Anglais déclarèrent au pape Pascal II qu'ils n'admettraient d'autre légat que l'archevêque de Cantorbéry, et alors seulement que le roi l'aurait demandé.

avocatiæ; ils se déclarent protecteurs de la religion dans leurs États, par conséquent protecteurs du clergé national dont ils s'efforcent de conserver et d'augmenter les droits. La puissance des évêques est en effet beaucoup moins dangereuse pour les gouvernements que celle des papes, d'abord parce qu'elle est multiple, réside sur plusieurs têtes et n'a pas de caractère international; — ensuite parce que les évêques habitant le territoire, on peut les obliger d'obéir à la loi, les punir, les frapper au besoin dans leurs biens et dans leurs personnes. Aussi les rois encouragent-ils les évêques à lutter contre le pouvoir grandissant du Saint Siège et de ses agents. Aux prétentions du pape ils opposent ce qu'en France on a appelé les libertés de l'Église gallicane. Ils provoquent et font exécuter comme loi de l'État des actes semblables à la Déclaration de 1682, à la Punctation d'Ems de 1787; ils soutiennent la compétence des évêques et des conciles nationaux contre les prétentions de la justice spirituelle *étrangère*. Dans les conciles, ils cherchent à faire prévaloir les dogmes qui affaiblissent le pouvoir pontifical en le subordonnant à l'autorité de ces assemblées ou en limitant ses droits sur les évêques.

Il en résulte une ingérence des pouvoirs séculiers dans la diréction spirituelle de l'Église, dans les dogmes, la hiérarchie, et jusque dans la liturgie, qui semblerait ridicule si l'on ne songeait aux graves conséquences politiques que pouvait avoir une décision en matière spirituelle. C'est un but politique que poursuivaient les ambassadeurs de France et d'Espagne lorsqu'ils s'efforçaient, au Concile de Trente, de faire prévaloir le dogme que les évêques tiennent direc-

tement leurs pouvoirs de Dieu et que l'autorité du Concile est au-dessus de celle du pape. Et il ne faut pas s'étonner de voir les puissances temporelles s'intéresser à la théologie et envoyer des représentants auprès du pape et dans les assemblées œcuméniques, car c'est la politique et l'indépendance des États qui est en jeu dans les Conciles, comme dans les consistoires pontificaux.

IX. — Une autre conséquence de cette idée que le pape est une puissance souveraine *étrangère* fut que les rois entrèrent en négociations avec lui, soit dans des entrevues comme celle de Bologne en 1515, soit par l'intermédiaire de représentants.

Non pas que l'égalité de droits fut admise entre les souverains et le pape. L'idée de l'égalité juridique entre les États est une idée toute moderne. Le Moyen âge et même l'ancien régime recherchent au contraire la hiérarchie entre les puissances; c'est à qui de tous les souverains réclamera le plus d'honneurs, de préséances. Or, les honneurs qu'on rend au pape sont au-dessus de tous ceux auxquels prétendent les couronnes les plus orgueilleuses. A l'entrevue de Bologne, par exemple, le pape attend sur son trône le roi François Ier qui lui baise les pieds et s'assied à sa droite; le chancelier de France lit une harangue qui se terminait par une longue liste de très humbles formules d'obédience ; à chaque formule, le roi fait le geste de se découvrir. Le maître des cérémonies veillait avec la plus grande attention à ce que, même dans les conversations amicales, le pape ne portât point par distraction la main à son bonnet en présence du roi (1). Jules II, en 1504, fit un

(1) *François Ier et la Renaissance*, par M. de la Gournerie, p. 37 et 38.

règlement pour déterminer les préséances entre les différents souverains. Comme son souverain, l'ambassadeur auprès du pape baise les pieds de S. S. quand elle lui donne audience. Le légat est reçu avec une pompe plus grande que les autres envoyés : ainsi le légat ou le nonce qui fait son entrée à Paris est le seul de tous les ambassadeurs que le roi fasse accompagner d'un prince. Chigi, légat en 1664, voulut même exiger que le roi vînt au-devant de lui; mais H. de Lionne, secrétaire d'État pour les affaires étrangères, refusa (1).

Mais ces honneurs extraordinaires rendus au pape ou à ses représentants n'empêchent pas les princes d'avoir acquis une force suffisante pour traiter avec lui. Ils peuvent en effet atteindre le pape, soit directement en lui faisant la guerre, soit indirectement en interdisant dans leurs États la publication des bulles, en confisquant les biens de l'Église, en prohibant toute communication avec Rome, en frappant de peines sévères les agents du pape sur leur territoire, en provoquant enfin des Conciles nationaux qui allèrent parfois jusqu'à déposer le pape comme hérétique. Ainsi que P. Flotte le disait à Boniface VIII, le pouvoir du pape (si grand qu'il soit en théorie) est verbal, celui du roi est réel, et le pouvoir verbal a besoin de l'aide, du concours, de la protection même du pouvoir réel, sinon la juridiction spirituelle du pape ne peut s'exercer, et sa parole même ne parvient pas jusqu'aux fidèles. Le prince doit redouter que l'État ne soit troublé par l'usage ri-

(1) *Cérémonial diplomatique*, I, I. – Aux termes du *Dictatus papæ* de Grégoire VII, tous les rois de la terre doivent saluer le pape en lui baisant les pieds.

goureux de la juridiction religieuse ; le pape doit craindre que l'exercice de sa suprématie ne soit paralysé par les décrets des souverains. Il existe donc entre les deux puissances un besoin de concessions réciproques, un terrain commun de négociations : l'ère des *Concordats* va s'ouvrir.

La première de ces conventions nous apparaît comme un traité de paix après la longue guerre des investitures, guerre antérieure à l'institution de mesures légales pour résister aux empiétements ecclésiastiques, et qui fut poursuivie surtout par des moyens matériels, batailles, sièges et blocus. La cause de ce conflit entre le pape et l'empereur était le caractère complexe des évêques. Ceux-ci étaient surtout les pasteurs de leurs ouailles, leurs directeurs spirituels, et il semblait naturel dès lors qu'ils fussent choisis selon les règles canoniques, c'est-à-dire élus en général par les chapitres de chanoines. Mais ils étaient aussi grands propriétaires ; ils possédaient des juridictions et des privilèges ; ils étaient membres de l'aristocratie féodale et, comme tels, détenteurs d'une partie de la puissance publique. Aussi les empereurs prétendaient-ils avoir le droit, sinon de les nommer, au moins de leur donner une investiture dite « par la crosse et l'anneau ». De là une guerre de cinquante ans, la déposition des papes, des schismes provoqués par l'empereur, ce souverain excommunié et frappé de déchéance, la guerre civile déclarée en Allemagne, l'occupation de Rome par les troupes impériales. Enfin, après deux traités inexécutés, un Concordat fut signé en 1122, à Worms, entre le pape Calixte II et l'empereur Henri V. Celui-ci renonçait aux investitures par la crosse et l'anneau et restituait les biens

ecclésiastiques confisqués; en échange, le pape reconnaissait à l'empereur le droit d'assister aux élections des prélats de l'Empire et de leur donner « par le sceptre » l'investiture des bénéfices annexés à leurs dignités.

La nomination des évêques joua aussi un rôle important dans le premier Concordat conclu pour la France entre François Ier et Léon X, en 1516 ; mais ce ne fut pas l'objet principal du Concordat. La nomination des évêques fut retirée aux chapitres et donnée au pape par le roi en échange d'une concession à laquelle le Saint-Siège attachait le plus grand prix : l'abrogation de la Pragmatique Sanction de Charles VII. Par un acte de souveraineté intérieure, rendu sans aucune entente préalable avec la Cour de Rome, Charles VII, reprenant la tradition de Louis IX, avait promulgué comme loi de l'État vingt-deux articles extraits des canons du Concile de Bâle et approuvés par le clergé de France (1448). Ce décret rétablissait les élections canoniques, reconnaissait la supériorité des Conciles sur les papes, décidait que ceux-ci n'avaient aucun droit sur le temporel des souverains, qu'ils ne pouvaient notamment percevoir des annates, établir des réserves et expectatives, abuser des droits d'appel, confirmer les nominations; enfin il condamnait l'idée de l'infaillibilité pontificale, même en matière de foi. Les mêmes règles avaient été adoptées par l'Allemagne. Très populaire en France, la Pragmatique Sanction était particulièrement odieuse au Saint-Siège; elle avait été condamnée par Pie II et Paul II. Malgré les plaintes continuelles d'Innocent VIII et de Jules II, on n'exécutait pas la révocation qui en avait été obtenue de Louis XI par le S.-S. et que le Parlement n'avait jamais voulu approu-

ver. C'est au prix de cette révocation et pour l'obtenir que Léon X, supprimant les élections capitulaires, conférait au roi le droit de présenter et nommer au pape et « à ses successeurs évêques romains, un grave et scientifique maître et licencié en théologie, ou docteur, ou licencié en tous ou l'un des droits, en université fameuse, avec rigueurs d'examen et ayant 27 ans pour le moins et autrement idoine ». Le roi a un délai de six mois pour la présentation, à dater de la vacance, et de trois mois à dater de la récusation, si le candidat n'est pas agréé par le pape. Il y avait là, observe Phillimore, une grande inégalité entre les parties contractantes, puisqu'aucun délai n'était fixé pour l'institution pontificale. Il en est résulté des vacances pendant les conflits entre les deux puissances : le siège d'Auxerre a été vacant douze ans sous François Ier et Louis XIII; sous Louis XIV, 45 sièges étaient vacants, trois papes (Innocent XI, Alexandre VIII, Innocent XII) ayant refusé de donner l'institution aux évêques nommés par le roi.

François Ier acorda aussi implicitement au S.-S. le rétablissement des annates.

Le Concordat fut très mal reçu en France. Le Parlement ne le ratifia qu'après des menaces et des injonctions réitérées; l'Université de Paris défendit de l'imprimer et de le publier. Un siècle plus tard, d'Aguesseau parlait encore de la Pragmatique « plus respectable et plus respectée que le Concordat ». — « Les mieux sensés s'étonnèrent grandement, dit Mézeray, que ces deux potentats (le pape et le roi) eussent fait ce troc si peu séant l'un à l'autre; que le pape se fût dépouillé du spirituel pour le conférer au roi, et que Sa Majesté, abandonnant le temporel de ses États, permît que les plus

clairs deniers de son royaume allassent à Rome. »

Aucun autre Concordat ne fut signé chez nous jusqu'à la fin de la Révolution; mais un grand nombre de ces conventions furent conclues pendant cette période, notamment avec les Deux-Siciles (1741), la Sardaigne (1750 et 1770), l'Espagne (1753), le duché de Milan (1757 et 1784), le Portugal (1778), etc.

X. — Reste à examiner une dernière question : quelle a été, sur l'origine et le caractère des relations diplomatiques de la Papauté avec les États, l'influence de la souveraineté temporelle du pape?

En Droit, il faut dire que la souveraineté reconnue au pape comme chef de l'Église était tout à fait indépendante de l'existence des États pontificaux. Ce n'était pas au souverain de ce royaume que l'on reconnaissait la prééminence; ce n'était pas ses envoyés qu'on recevait avec une pompe inusitée; ce n'était pas avec lui qu'on signait les Concordats; c'était avec le pontife qui pouvait excommunier et déposer les princes, mettre les royaumes en interdit, instituer les évêques, percevoir les annates, qui disposait, en un mot, de la puissance religieuse. En théorie, le fait que le pape a longtemps été roi des États pontificaux n'avait donc aucune importance pour les relations diplomatiques du Saint-Siège. En fait, les conséquences de ce dualisme ont été considérables.

Il a d'abord amené la confusion entre les rapports des puissances catholiques avec le pape, chef de la religion, et les rapports des nations avec le souverain des États pontificaux. Par là, l'idée de reconnaître une souveraineté spirituelle au pape, de lui attribuer le droit de légation actif et passif a été singulièrement facilitée.

Bien que nous n'ayons lu nulle part que les légats et les nonces aient jamais été chargés de défendre à l'étranger les intérêts matériels, commerciaux par exemple, des États romains, les immunités diplomatiques leur ont été cependant accordées d'autant plus aisément qu'ils étaient délégués par un prince ayant un territoire et des sujets.

La royauté temporelle a contribué par là à augmenter l'influence du S.-S. et a servi son ambition. Mais elle a nui en même temps à son autorité en éveillant les méfiances et en justifiant les soupçons des différents peuples.

Dès qu'il a un territoire qu'il désire agrandir et des ressources qu'il veut augmenter, le pape devient suspect de partialité. Quand il excommunie les souverains et leurs ministres, qu'il défend à leurs sujets de leur obéir, qu'il excite à la révolte contre les lois nationales, est-ce le devoir de défendre la pureté de la religion, n'est-ce pas le désir d'affaiblir un rival, de troubler ses États qui fait agir le pontife? On peut hésiter.

Bien plus, comme chef d'Empire, le pape a une politique temporelle qui se trouve souvent en opposition avec les intérêts des puissances catholiques. Le conflit va parfois jusqu'à la guerre, et l'on voit des ministres cardinaux de la sainte Église ne pas hésiter, non seulement à lutter contre la diplomatie du Vatican, mais encore à combattre les troupes pontificales. Contre celles-ci, des rois « très chrétiens » s'allient à l'infidèle, comme François Ier.

Les peuples s'habituent ainsi à traiter le pape, en tant que roi, comme un ennemi et à braver sa colère. Rien de plus naturel que leur respect pour le pontife diminue.

Ils revendiquent le droit de conclure des alliances, de faire la guerre, de consentir des traités, sans être soumis au contrôle d'un chef de religion qui est en même temps un rival, parfois un ennemi. Le Droit des gens s'affranchit peu à peu de la tutelle ecclésiastique en même temps que le Droit interne.

« C'est de l'époque où l'on s'est efforcé de réprimer les usurpations des papes sur les souverains, principalement depuis le Concile de Bâle, que date l'origine du Droit des gens positif de l'Europe. » (Klüber, *Droit des gens moderne*, § 12.)

Section II. — Droit actuel des relations diplomatiques avec le Saint-Siège. — Souveraineté et Prééminence pontificale. — Droit de légation actif et passif. — Concordats.

Nous avons vu, à la suite des conflits survenus entre les prétentions théocratiques et les revendications des princes temporels, s'établir, entre ceux-ci et la Cour de Rome, un Droit diplomatique qu'on peut ainsi résumer:

1° Le pape, en tant que chef de l'Église catholique, reconnu comme investi d'une véritable *souveraineté* (au sens juridique du mot) au lieu d'une simple suprématie, chose de fait, ne relevant que de la foi et n'intéressant que la conscience ;

2° Prééminence du pape sur les autres souverains ;

3° Droit du pape d'envoyer chez les différentes nations des représentants (qui sont aussi ses *délégués*, selon la doctrine catholique) auxquels le droit public des États ne reconnaît aucun caractère de juridiction ;

4° Droit du pape de recevoir des ambassadeurs ;

5° Droit du pape de conclure des Concordats avec les souverains des divers États.

Toutes ces prérogatives sont encore aujourd'hui reconnues au Saint-Siège par le Droit diplomatique de l'Europe. Nous nous sommes efforcé de montrer l'origine de cet état de choses dans l'influence politique exercée par l'Église sur les affaires temporelles des États. Or, l'Église n'a nullement renoncé à cette action particulière.

Bien loin, en effet, de vouloir émanciper l'État, son pupille, au fur et à mesure de son développement moral et intellectuel, l'Église a continué non seulement pendant tout le Moyen âge, non seulement après la Réforme et jusqu'à la fin de l'ancien Régime, mais aussi après la Révolution et jusqu'à nos jours, à revendiquer les mêmes prérogatives, les mêmes immunités, la même *part de souveraineté*.

Sans doute, le Saint-Siège apporte plus de prudence dans la rédaction de ceux de ses actes qui peuvent avoir des conséquences politiques graves. Il suffit, pour s'en convaincre, de comparer les bulles d'excommunication portées en 1804, 1855, 1860, 1870, contre les souverains français et italiens, qui ne mentionnent même pas les noms de ces monarques, avec la bulle retentissante par laquelle Sixte-Quint déclarait Henri de Bourbon, héritier présomptif de la couronne de France, hérétique, relaps, coupable de lèse-majesté divine, déchu de tous ses droits, déliait ses sujets de leur serment de fidélité, leur défendait sous peine d'excommunication de lui obéir, et rappelait à Henri III son serment d'exterminer les hérétiques !

Le style des rédacteurs pontificaux s'est singulièrement adouci depuis cette époque. De même toutes les conséquences des censures ecclésiastiques ne sont pas

rigoureusement appliquées aux têtes couronnées. Victor-Emmanuel, excommunié, fut reçu en grande pompe par le clergé à son entrée à Naples; les cérémonies de l'Église n'ont pas manqué à ses obsèques, et, plus récemment, à l'inauguration de sa sépulture définitive. La reine d'Italie a obtenu la permission d'entendre la messe, sinon au Quirinal même, sur lequel pèse l'interdit, au moins dans un bâtiment de construction récente annexé au vieux Quirinal (1).

Mais s'ensuit-il que les principes aient changé, parce que des ménagements sont apportés dans leur application? Que nous ouvrions des documents de doctrine comme le Syllabus, ou que nous consultions les textes des Concordats, nous voyons l'Église réclamer et s'efforcer d'obtenir la création de tribunaux ecclésiastiques, le droit de percevoir des dîmes, l'établissement de juridictions spéciales pour les clercs, le droit exclusif de célébrer les mariages et d'en régler les effets, le contrôle, par les évêques, de l'enseignement et de la presse (2). Quand le Vatican est obligé de renoncer à ces exigences et de consentir à des concessions, il a soin de réserver le principe par des formules comme celle-ci : « Vu les circonstances du temps... » « Les malheureuses circonstances des temps ne permettant pas. » Enfin, sans vouloir parler de certaine lettre récente engageant à voter des lois militaires allemandes, les exemples du droit de contrôle et d'ingérence que le Saint-Siège s'attribue dans l'exercice de la souveraineté des États ne manquent pas. De 1830 à 1848, le

(1) Émile Ollivier, *Le Pape est-il libre à Rome*, p 39.
(2) V. plus loin notre analyse des Concordats.

pape ne voulut pas reconnaître Isabelle comme reine d'Espagne, ni Marie Christine comme régente, sous prétexte que la Pragmatique de 1830 ne pouvait être considérée comme un fondement suffisant de leurs droits (1).

De même le Saint-Siège n'a jamais voulu reconnaître l'annexion de Parme, de Modène, de la Toscane et de Naples au royaume d'Italie, qu'il s'obstine à appeler le *gouvernement subalpin* ou le *gouvernement sarde*. Le Syllabus prononce l'anathème contre le principe purement politique de non-intervention (propos. LXII). Par une allocution du 2 janvier 1855, le Souverain Pontife déclarait « sans valeur et d'une entière nullité » une loi sarde relative aux biens ecclésiastiques. L'archevêque de Turin à la même époque, l'évêque de Gand en 1817, furent approuvés pour avoir résisté aux ordres de l'autorité judiciaire laïque. Pour caractériser et préciser le rôle de l'Église en matière temporelle, il faut donc prendre le contre-pied de l'art. 28 de la confession d'Augsbourg : elle intervient dans les affaires de ce monde, elle vise à accorder des royaumes, à commander aux magistats, à abroger les lois civiles. « *Le pape*, disait M. de Bismarck à la Chambre des seigneurs en 1872, *a été de tout temps une puissance politique qui est intervenue avec le plus grand succès dans les choses de ce monde, qui vise à ces immixtions et qui en a fait son programme.* »

Aujourd'hui comme jadis, les États se trouvent donc en présence d'un pouvoir politique assez considérable pour que son détenteur soit assimilé à un souverain.

(1) Phillimore, *Intern. Law*, II, p. 422 sq.

Pour éviter que cette influence ne vienne troubler la tranquillité de l'État et ne s'exerce contre leur propre autorité, beaucoup de gouvernements sont entrés en relations diplomatiques avec ce souverain, lui ont rendu des honneurs particuliers, ont reconnu à ses envoyés le caractère et les prérogatives d'agents diplomatiques, ont accrédité auprès de lui des représentants. Pour prévenir des conflits qu'ils redoutaient, ils ont conclu des conventions ou *Concordats*. Ce sont ces différents points qu'il nous faut maintenant examiner avec quelques détails.

Souveraineté et prééminence du Pape.

La personne du pape est assimilée à celle des souverains. Il a droit, de plus, à une *prééminence* d'honneur qui lui est reconnue, dit Heffter, comme un droit par les États catholiques, et à titre de déférence par les puissances qui se sont soustraites à l'autorité spirituelle de Rome. Cette prééminence est reconnue par la loi italienne des garanties (art. 3) ; elle se manifeste par certains honneurs spéciaux (baisement du pied, étrier, etc.). A leur avènement, les papes exigeaient jadis des souverains catholiques une ambassade qu'ils appelaient d'*obédience* et que la France appelait *de révérence*. La dernière ambassade française de cette nature fut envoyée par Louis XIII à Urbain VIII; elle partit au printemps de 1633, bien que l'exaltation fût de 1623.

Comme souverain, le pape peut exercer le droit d'abitrage généralement déféré aux chefs d'États.

La souveraineté du pape se manifeste par le droit de légation actif et passif et le droit de conclure des conventions internationales.

Droit de légation actif.

Le pape envoie des légats (*a latere* ou *missi*), des nonces, des internonces. Les premiers sont des envoyés extraordinaires. Un légat *a latere* (le cardinal Caprara) vint en France en 1802 pour rétablir et réorganiser le culte catholique; un autre (le cardinal Patrizzi) représenta Pie IX au baptême du prince impérial, en 1856.

Le légat doit, avant de commencer ses fonctions en France, prêter serment de se conformer aux lois de l'État et de cesser ses fonctions dès qu'il en sera averti par le gouvernement. Il ne peut commettre ni déléguer personne; il doit tenir registre de tous les actes de sa légation, et déposer avant son départ ce registre et le sceau de la légation au Conseil d'État. Sa mission finie, il ne peut exercer directement ou indirectement, en France ou au dehors, aucun acte relatif à l'Église gallicane. La bulle du pape contenant ses pouvoirs est transcrite sur les registres du Conseil d'État.

Telles sont les conditions exigées par l'arrêté du 18 germinal an X qui reproduit d'ailleurs les termes des art. 44, 45, 58, 59 des *Libertés de l'Église gallicane* de Pithou. — Cet ouvrage et l'arrêté de l'an X imposent en outre au légat le serment de se conformer aux libertés de l'Église gallicane, et le *Moniteur* reproduit le serment conforme du légat Caprara. Mais l'allocution pontificale du 24 mai 1802 (*Bull. Rom.*, à sa date), qui contient le texte du serment, ne fait pas mention du passage relatif aux libertés de l'Église gallicane. Une controverse s'est élevée sur le point de savoir laquelle des deux versions est conforme à la vérité historique.

Les *nonces* sont les représentants ordinaires et permanents du Saint-Siège.

Un ouvrage de Pie VI (1), (qui est une réponse à la déclaration d'Ems par laquelle les évêques de Mayence, Salzbourg, Trèves et Cologne protestaient contre la création d'une nonciature à Munich et approuvaient l'empereur Joseph II d'avoir aboli les nonciatures dans ses États), fait l'histoire de l'institution des nonciatures permanentes. Dans les provinces éloignées, dit-il, les papes ont nommé, dès le XIe siècle et jusqu'au XVe, des « *Vicarios stabiles, jurisdictione donatos* » ; par exemple le vicariat d'Arles fut érigé au XIe siècle et le titulaire en était Raimbaud, archevêque d'Arles. Puis les *Primatiœ* se multiplièrent : ce sont des *Legationes* données fréquemment aux métropolitains de certains sièges que, pour ce motif, on appelle *Legati nati*. Il y en a en Allemagne, en Gaule, à Narbonne, à Tolède. Ils ont la délégation des pouvoirs du Saint-Siège; notamment la légation de Tolède a été créée « *ne Hispani romano itinere fatigarentur* ». A partir du XVe siècle, les papes ne nomment plus légats des évêques indigènes « *propter impotens œmulandi studium quod eos invaserat* », mais ils envoient *e proprio latere* des « *Advenas Nuncios, nulli parti addictos, ecclesiastica dignitate ornatos, principibus caros* ». (Cette dernière affirmation peut paraître hardie.) Ils instituent alors des nonciatures permanentes « *apud catholicas aulas et in urbibus principibus* ».

Elles sont, déclare Pie VI, très utiles aux peuples,

(1) Pie VI, *Responsio super nuntiaturis pontificiis*, Rome, 1789.

qui, sans dérangement et sans dépenses, obtiennent des nonces ce qu'il leur aurait fallu demander à Rome et se faire accorder par le pape.

Les premières nonciatures permanentes furent créées d'abord à Vienne (1573), puis à Lucerne (1579), à Cologne (1582), Bruxelles (1597), Varsovie (1597), Munich (1786). Le pape essaya, mais en vain, d'en établir une à Berlin en 1800, 1816, 1850 (1). Le ressort de chaque nonciature était jadis fixé arbitrairement, sans tenir aucun compte des frontières des États. Il en est autrement aujourd'hui.

Les légats et les nonces sont de la première classe, en vertu du règlement de Vienne du 19 mars 1815, art. 1. Les internonces appartiennent à la seconde classe : il existe un internonce en Hollande (le gouvernement de ce pays n'a aucun représentant auprès du Vatican); il y en eut un en Belgique jusqu'en 1842.

L'art. 4 du règlement de Vienne, qui déclare ne vouloir porter aucune atteinte aux prérogatives des envoyés du pape, se réfère à un usage déjà fort ancien, en vertu duquel les nonces ont le droit de *présider* le Corps diplomatique, c'est-à-dire, de parler en son nom. La question de savoir si ce droit de préséance doit être encore reconnu aux réprésentants du Saint-Siège a été discutée récemment par le Corps diplomatique de Lima. Malgré l'opposition de la France, de la République Argentine et de San-Salvador, le *droit* à la

(1) Nys, *Revue de Dr. intern.*, *op. cit.* — M. de Bismarck disait, en 1872, que trois ou quatre années auparavant il avait appelé l'attention du roi sur l'utilité d'une nonciature à Berlin.

présidence a été refusé au nonce; mais cet honneur lui fut ensuite concédé à titre gracieux (1).

D'après la théorie romaine, les nonces et les légats sont des *vicaires*, des délégués de la juridiction pontificale. Au contraire, le Droit des gens contemporain les assimile aux agents diplomatiques, n'ayant par conséquent aucun pouvoir de juridiction. C'est là d'ailleurs une question de droit interne.

Le principe que les nonces et légats ne sont que des agents diplomatiques sans aucun pouvoir de juridiction a été énergiquement maintenu en France. Déjà formulé par Pithou et Gibert, il a été récemment rappelé dans trois occasions remarquables :

1° En 1823, le nonce ayant notifié aux évêques l'élection du pape et leur ayant demandé des prières, trois circulaires ministérielles, du 9 octobre 1823, du 19 octobre 1823 et du 26 fév. 1824, rappelèrent que toute communication directe entre le nonce et le clergé national est interdite, sauf pour l'*information* sur les candidats aux évêchés;

2° En 1865, le nonce ayant félicité Mgr Dupanloup pour sa brochure sur la Convention de septembre, le gouvernement impérial fit des observations à Rome et déclara qu'il ne tolérerait plus de pareils écarts : « Un nonce n'est, d'après le Droit public français, qu'un ambassadeur, écrit M. Drouyn de Lhuys à M. de Sartiges, le 8 février 1865. Un ambassadeur manque à son devoir le plus essentiel lorsqu'il encourage la résistance aux lois du pays où il réside et la critique des actes du gouvernement près duquel il est accrédité » ;

(1) Pradier Fodéré, *Droit diplomatique*, I, p. 197, note.

3° En 1870, la nonciature avait, par un avis publié dans l'*Univers*, remercié, au nom du pape, les signataires des adresses en faveur du dogme de l'infaillibilité. Le 21 juin 1870, le *Journal officiel* publia une note préalablement communiquée au représentant du pape et rappelant que le nonce est en tout point assimilé à un ambassadeur étranger. La note ajoute que Mgr Chigi avait fourni des explications et exprimé ses regrets.

De même en Allemagne : l'empereur, par un recès de 1656, défendit aux nonces de revendiquer les appels ; en 1689, les archevêques de Mayence et Cologne se plaignirent des empiétements de cette juridiction ; les mêmes prélats et les archevêques de Trèves et de Salzbourg protestèrent encore une fois, dans une réunion tenue à Ems, le 25 août 1786. Défense fut faite au bas clergé, par Joseph II, de communiquer avec le nonce. Bien plus, la *Capitulation électorale* du 30 sept. 1790 demande l'abolition de la juridiction de la nonciature dans tout l'Empire.

En Espagne, le Conseil du roi fit, en 1803, les plus expresses réserves sur les pouvoirs du nonce. L'Angleterre, par les statuts 11 et 12 de Victoria (1848), consentit à recevoir un envoyé du « *Souverain des États romains* », pourvu que ce ne fût ni un jésuite, ni un membre d'un ordre religieux, d'une communauté ou société de l'Église de Rome, liée par des vœux monastiques ou religieux.

Quelques gouvernements refusèrent même de recevoir des nonces. La Russie notamment n'a jamais voulu admettre que le cardinal de Bernis lui fût envoyé en 1808 avec ce titre. La Porte s'opposa, en 1868, à la création d'une nonciature en Arménie.

Les représentants du pape étant assimilés aux agents diplomatiques, il en résulte que, dans les États qui leur reconnaissent ce caractère, ils jouissent des immunités et des prérogatives accordées à ces agents. En France, notamment, ils doivent être considérés comme protégés par la loi du 13 ventôse an II. Nous examinerons plus loin les difficultés que la suppression du pouvoir temporel fait naître en cette matière.

Enfin, aucun État n'étant tenu de recevoir les représentants d'une autre puissance, l'ancien principe, en vertu duquel il ne vient pas de légat ou de nonce en France sans le consentement du gouvernement, a été inscrit dans les *Articles organiques* (art. 2).

Droit de légation passif.

Il existe aujourd'hui auprès du Saint-Père, dépouillé de toute souveraineté temporelle, un corps diplomatique absolument distinct de celui qui est établi auprès du roi d'Italie; il se compose des ambassadeurs d'Autriche, d'Espagne, de France, de Portugal, et des ministres plénipotentiaires de Bavière, Belgique, Bolivie, Brésil, Équateur, Costa-Rica, Chili, Guatemala. Monaco, Nicaragua, Pérou, République Argentine, San Salvador. La Prusse a un chargé d'affaires auprès du Vatican ; c'est elle d'ailleurs qui, la première de tous les États protestants, a envoyé à Rome un représentant accrédité auprès de Pie VII (1).

(1) Theiner, *Hist. des Deux Concordats*, I, p. 498. — Aux termes d'un canon du Concile de Bâle, il est défendu aux cardinaux d'être auprès du pape *ambassadeurs*, même de leurs souverains, parce que, dit Léon X, ils sont membres mystiques du Saint-Père. L'ambassadeur, créé car-

Droit de conclure des Concordats.

Le Saint-Siège est lié avec un grand nombre d'États catholiques par des actes ayant l'apparence extérieure de traités, conclus avec les mêmes solennités et rédigés dans les mêmes formes. Le plus ancien en date est, comme nous l'avons dit, le Concordat Calixtin, de 1122; les plus récents ont été conclus en 1862 avec l'Équateur, le Venezuela, le Nicaragua et San-Salvador. Quatre de ces conventions concernent la France et ont été signées en 1516, 1801, 1813, 1817; les deux dernières n'ont jamais reçu d'exécution.

Les Concordats ne sont conclus par le Saint-Siège qu'avec les puissances dites catholiques. Pour les nations protestantes, il existe des bulles du pape, dites *Bulles de circonscription*, actes unilatéraux dans la forme, mais qui constatent, dans leur rédaction, le consentement de l'État qu'elles concernent. Ainsi la Bulle de circonscription pour la Prusse, de 1821, dite *De Salute*, sanctionnée par un ordre de cabinet du roi de Prusse du 23 août 1821, mentionne l'approbation de ce souverain; — la bulle pour le Hanôvre, appelée *Impensa romanorum pontificium*, du 26 mars 1824, sanctionnée à Carlton House par Georges IV, dit: « *Re*

dinal, cesse d'être ambassadeur. Des difficultés furent soulevées en 1803, quand Bonaparte voulut nommer ambassadeur à Rome son oncle, le cardinal Fesch. Mais les cardinaux peuvent être ministres plénipotentiaires. En 1790, le cardinal de Bernis prend le titre de chargé d'affaires de France, et en 1761 le cardinal Rochechouart celui de ministre plénipotentiaire. (André, *op. cit.*, supplément, v° *Ambassadeurs.*)

Le Vatican a fait des difficultés, en 1832, pour recevoir un envoyé de Belgique avec le titre d'*Ambassadeur*, prétendant que le droit d'envoyer un ambassadeur à Rome était réservé, en Europe, à la France, au Portugal et à l'Autriche.

collata cum serenissimo rege Georgio IV. » Ces documents, faits sous prétexte de remanier les *circonscriptions diocésaines*, prennent généralement acte de certaines promesses faites par le pouvoir temporel et acquièrent ainsi un caractère synallagmatique : la Bulle pour le Hanôvre, par exemple, contient l'engagement pris par le gouvernement de cet État de laisser percevoir des dîmes au profit du clergé.

Il n'existe pas de bulles de circonscription pour la Suisse, la Hollande, la Suède et Norwège, la Grèce, l'Angleterre ou la Russie. Le Concordat fait en 1847 avec ce dernier pays n'a reçu presque aucune exécution et a été annulé en 1866. De même aucune convention n'est intervenue avec le Danemark ; mais le culte catholique est célébré à Copenhague dans une chapelle placée sous la protection de l'Autriche, qui s'est engagée, par réciprocité, à tolérer une chapelle protestante à Vienne.

Quelles sont les stipulations que renferment les Concordats?

Analyse comparée des Concordats (1).

Les Concordats étant des actes synallagmatiques, il faut naturellement rechercher quels sont les avantages concédés par l'Église à l'État, puis les avantages obtenus par l'Église.

(1) *Voir* le texte abrégé de tous les Concordats dans G. de Luise, *De Jure publico Ecclesiæ ;* — et leur texte complet dans *Conventiones de rebus ecclesiasticis inter S. Sedem et civilem potestatem*, a Vincentio Nussi. Maguntiæ, 1870, — et aussi dans le *Recueil de Martens*.

Une énumération des Concordats existe encore dans Horoy, *Rapports du Sacerdoce avec l'autorité civile*, II, ch. III.

§ 1.— *Droits concédés à l'État par l'Église.*

1° Parmi ces droits, il faut tout d'abord mentionner celui qui a fait l'objet des premiers Concordats et qui est une disposition fondamentale de ces conventions : le droit pour le gouvernement de nommer les évêques ou de concourir à leur nomination, sauf institution canonique du Saint-Siège. Cette faculté a été reconnue au roi de France par le Concordat de 1516, et au premier Consul par celui de 1801 (art. 5); mais l'art. 17 de cette dernière convention subordonne cette faculté pour les successeurs du premier Consul à la condition qu'ils professeront la religion catholique. Un très grand nombre de Concordats reconnaissent à l'État ce droit de nommer, ou de *présenter* aux évêchés, soit comme un *indult* à raison des avantages que la religion doit retirer du Concordat lui-même (Italie 1803, Bavière 1817, Sicile 1818), ou à raison de l'engagement pris par le gouvernement de doter le culte (Costa-Rica 1853), ou enfin comme un témoignage de bienveillance spéciale (Autriche 1855). Dans le Concordat pour l'Équateur (1862), il est stipulé que les évêques présenteront trois candidats pour chaque siège vacant, et que le Président de la République devra choisir entre ces candidats celui qu'il proposera à la Cour de Rome. Le Concordat autrichien de 1855 oblige aussi l'empereur à consulter les évêques (art. 19).

Il est souvent décidé que les candidats présentés devront être « *iis dotibus prædititi quas sacri canones requirunt* », et que les évêques *nommés* ne pourront s'immiscer dans les affaires de leur diocèse avant d'avoir reçu l'institution (Bavière 1817, Autriche 1855).

Certains Concordats parlent du droit du pouvoir civil de *présenter* aux évêchés (Salvator et Nicaragua, par exemple) ; d'autres, comme le Concordat français de 1801, stipulent le droit de *nommer*, ce qui semble reconnaître au pouvoir temporel un droit égal à celui du Saint-Siège, quoique différent. La Cour de Rome a essayé de ramener la deuxième formule à la première, en insérant, par exemple dans les bulles d'institution d'évêques français, des formules comme celle-ci : « *Te quem præses* Nobis *nominavit* (1). » Le Concordat de Fontainebleau faisait de l'institution l'accessoire de la nomination, puisqu'à défaut d'institution par le pape dans les six mois le métropolitain ou l'évêque le plus ancien pouvait instituer. Toutes les autres conventions de cette nature placent au contraire l'institution au-dessus de la nomination, en ne fixant aucun délai pour celle-là, et en stipulant même quelquefois qu'à défaut de nomination dans un certain délai (en général six mois), le pape pourra nommer à l'évêché vacant (Deux-Siciles 1818, Costarica 1853, Équateur 1862) (2).

Le droit de nommer aux évêchés n'est généralement pas reconnu aux puissances schismatiques ou hérétiques. Cependant le Concordat de 1847, pour la Russie, dit que

(1) V. *Discours de M. Thiers du 22 juillet 1871.* — Maintes fois aussi des bulles d'institution ont été refusées parce qu'elles omettaient le nom du gouvernement qui présentait. — L'Espagne a refusé des bulles ne mentionnant pas le nom d'Isabelle (que le pape ne voulait pas reconnaître) et portant nomination « *motu proprio et benignitate S. Sedis* ». — De même, en 1769, dans le royaume des Deux-Siciles, refus d'une bulle portant nomination « *per grazia della Sede Apostolica* ».

(2) En vertu du Concordat de 1801, le Premier Consul doit nommer dans les trois mois aux évêchés de nouvelle circonscription (art. 4).

les évêques seront choisis « *conciliis ante habitis inter S. Sedem et Imperatorem* ».

Les bulles de circonscription, pour la Prusse et le Hanôvre, rendent aux chapitres le droit d'élire les évêques (sur une liste de candidats approuvée par le gouvernement dans le Hanôvre). L'élection des évêques se retrouve encore dans les Concordats pour la Belgique (1827) et les Provinces du Rhin supérieur.

2° Le droit de concourir à la nomination du clergé inférieur.

Le droit de nommer les curés est attribué aux évêques; la nomination doit être dans certains pays (Russie 1847, Italie 1803, Espagne 1851, etc.) précédée d'un concours et d'un examen, conformément aux canons du Concile de Trente.

Mais le candidat doit être agréé par le gouvernement d'après un très grand nombre de Concordats, parmi lesquels nous citerons le Concordat français de 1801 et le Concordat pour la Russie de 1847.

Notre Concordat ne contient aucune disposition relative aux chapitres et à la nomination des chanoines, vicaires, etc.; il en est autrement dans beaucoup de conventions qui règlent le nombre et le mode de nomination de ces dignitaires. (Bavière, Suisse, Espagne, Autriche, etc.);

3° Le droit de présenter aux bénéfices et d'exercer le droit de patronage, dans les pays où ces institutions subsistent (Bavière, Espagne, Costa-Rica, Autriche);

4° Un très grand nombre de Concordats permettent au gouvernement d'exiger un serment de fidélité soit des évêques seuls, soit de tous les ecclésiastiques (France 1801) qui entrent en fonctions. Le texte du

serment est en général contenu dans la convention.

Les Concordats de Costa-Rica et Guatemala déclarent que S. S. ne consent au serment que sur la déclaration du gouvernement de ces États, transmise par leur plénipotentiaire, que leur pensée n'est pas d'obliger ceux qui prèteront ce serment à rien qui soit contraire aux lois de Dieu et de l'Église ;

5° L'obligation pour les ecclésiastiques de dire des prières pour le gouvernement est écrite dans les Concordats de France 1801, Costa-Rica, etc. ;

6° Dans un certain nombre de pays, où les anciens biens ecclésiastiques ont été vendus, le Saint-Siège « dans l'intérêt de la paix publique » consent à ce que les acquéreurs de ces biens ne soient pas troublés dans leur possession et jouissent de tous les droits attachés à la propriété (France 1801, Italie 1803, Espagne 1851 et 1859, etc.);

7° Après des révolutions politiques, le pape déclare reconnaître au nouveau gouvernement les mêmes droits qu'il reconnaissait à l'ancien, ce qui peut comprendre, sans qu'on s'explique nettement, les droits relatifs aux nonces, le droit d'ingérence dans les élections pontificales, etc. L'art. 16 du Concordat de 1801 reconnaît au premier Consul les mêmes droits et prérogatives dont jouissait près d'elle le gouvernement ancien (1); mais, pour pouvoir invoquer cette clause, les successeurs du premier Consul devront professer la religion catholique.

(1) Napoléon Ier se servit de cette clause pour réclamer le droit de nommer au premier canonicat de chaque Église cathédrale vacant après son avènement au trône, par un brevet dit de « joyeux avènement ». (V. André, au mot *Brevet de joyeux avènement.*)

Le Concordat de 1803 reconnaît également à Bonaparte les droits qui appartenaient au duc de Milan ;

8° Enfin, dans un intérêt politique, le pape consent parfois à modifier les circonscriptions des évêchés, à déposer les anciens évêques et à en nommer de nouveaux. Il promet en outre de consulter le gouvernement pour tracer de nouvelles circonscriptions d'évêchés ou de paroisses et pour modifier celles qui existent.

Par le bref *Tam multa*, Pie VII demanda leur démission aux anciens évêques dont les circonscriptions avaient été supprimées ou modifiées ; 45 consentirent à se démettre ; 36 refusèrent et furent déclarés démissionnaires.

Voilà quels sont les principaux avantages que l'État retire du Concordat. Quels sont ceux qui sont stipulés en faveur de l'Église ?

§ 2. — *Avantages assurés à l'Église par l'État.*

L'Église fait d'abord insérer un article qui donne au culte catholique une situation privilégiée. Elle s'efforce même de faire déclarer que la religion catholique est seule permise. Peu de Concordats lui ont donné entière satisfaction sur ce point : on peut cependant citer les Concordats pour l'Espagne 1851 (*excluso alio quocumque cultu*), l'Équateur 1862 (*nunquam permitti poterit alius cultus, alia societas quæ damnata fuerit ab Ecclesia*), et les Deux-Siciles 1818. La déclaration que la religion catholique est la religion de l'État est écrite dans le Concordat italien de 1803, et dans les conventions avec le Salvator, Nicaragua, Guatemala. La constatation que cette religion est celle de la majorité de la nation se

trouve dans les Concordats pour la France (1801) et pour Haïti. Fréquemment on rencontre une clause disant que la religion catholique sera protégée et conservée « *cum omnibus juribus ac prœrogativis quibus potiri debet juxta Dei legem et canonicas sanctiones* ».

La primauté d'honneur et de juridiction est reconnue dans l'État au chef de la religion, par exemple dans le Concordat autrichien.

Pour assurer le respect dû à la religion et à ses droits, il est souvent stipulé que le Gouvernement devra réprimer toute insulte faite à la religion et à ses ministres, par actes, paroles ou écrits (Italie 1803, Bavière 1817, Étrurie 1851, Espagne 1851, Autriche 1855). Parfois même, un droit de censure sur les livres est donné aux évêques, dont les décisions seront exécutées par les soins du pouvoir civil : c'est en vertu de cette disposition que la lecture de Schiller fut défendue par la police autrichienne. Ce droit de censure est accordé aux évêques par la Bavière, l'Espagne, etc.

Un autre droit, tout aussi important, celui de surveiller l'enseignement public donné à la jeunesse catholique, leur est conféré par certaines conventions. (Bavière, Bade, Espagne, Autriche, Costa-Rica, etc). Le Concordat autrichien de 1855 contient à cet égard des dispositions étendues (art. 5 à 8): l'enseignement dans les écoles publiques ou privées devra être conforme à la doctrine catholique; il sera placé sous la surveillance des évêques, et ne sera confié qu'à des catholiques dans les écoles secondaires ; les maîtres des écoles élémentaires seront soumis à l'inspection ecclésiastique ; les inspecteurs seront proposés par l'évêque qui peut choisir un ecclésiastique pour enseigner le catéchisme, s'il trouve

insuffisante l'instruction religieuse. « *Tout maître qui dériera du droit chemin sera écarté.* »

Le libre exercice du culte catholique réclame pour les ministres et les fidèles le droit de communiquer librement avec le Saint-Siège, et ce droit est écrit dans beaucoup de Concordats. Quelques-uns stipulent formellement l'abrogation des autorisations et des mesures préventives auxquelles le pouvoir civil soumettait la publication des bulles : le « *liceat scribere* » sera abrogé, dit le Concordat des Deux-Siciles. Même clause pour l'*exequatur* (Équateur 1862) et pour le *placet regium* (Autriche). Il est à remarquer que sur ce point la Cour de Rome n'a jamais voulu transiger expressément : *aucun Concordat n'admet l'exequatur.*

Les évêques seront libres, disent beaucoup de conventions, de convoquer des synodes (Autriche, Espagne, etc.), de visiter leurs diocèses, d'ordonner des prières publiques, d'admettre des novices dans les ordres ou de les en exclure. Quelques Concordats donnent même à l'évêque le droit de correction sur les clercs dont la conduite serait répréhensible : ils sont autorisés à les enfermer dans un séminaire ou dans un monastère (Italie 1803, Bavière, Deux-Siciles, Costa-Rica, etc.).

L'Église, avons-nous dit, réclame pour ses ministres des exemptions et des privilèges. Aussi voyons-nous inscrire dans les Concordats, en faveur des ecclésiastiques :

1° L'exemption du service militaire (Italie 1803) ;

2° Le droit, pour les évêques, de tester librement, selon les canons, en dehors des prescriptions de la loi civile (Autriche 1855 et Espagne 1851);

3° L'exemption des juridictions ordinaires.

Cette dernière immunité n'a été cependant admise d'une manière absolue par aucun État moderne. Les Concordats de Bavière, d'Autriche, des Deux-Siciles consacrent le principe de la juridiction ecclésiastique pour les clercs, *exceptis causis mere civilibus clericorum*, telles que héritages, dettes, contrats. Même disposition dans le Concordat pour le Venezuela : « *Ecclesiasticum forum servabitur. Indulget tamen S. S. ut forum ipsum inter eos limites existat quibus hodie ex civilium legum præscriptionibus restringitur.* »

Au criminel, *vu le malheur des temps, eu égard aux circonstances,* la Cour de Rome consent en général à la compétence des tribunaux séculiers, mais en stipulant des précautions spéciales pour assurer le respect dû à la dignité ecclésiastique : l'évêque devra être prévenu (Autriche, etc.) ; — les jugements ne seront pas publics (Guatemala, Costa-Rica, etc); — l'emprisonnement sera subi dans un local séparé (Étrurie 1851, Guatemala, Autriche, Deux-Siciles 1834) (1); — en cas de délit, simple amende ou détention dans un monastère (Étrurie, Guatemala, Sardaigne 1841). Plusieurs Concordats créent un tribunal spécial pour juger en appel les causes concernant les ecclésiastiques ; deux ecclésiastiques au moins sont adjoints aux juges ordinaires dans le Guatemala. En cas de condamnation capitale contre un ecclésiastique, dit le Concordat de 1834 avec les Deux-Siciles, si l'évêque estime qu'il y a lieu de reviser le procès, la cause est jugée en appel par une commission

(1) La convention de 1834 entre les Deux-Siciles et le S.-S. n'a d'autre objet que de déterminer les précautions à prendre dans la procédure contre les ecclésiastiques : ceux-ci devront être conduits en prison la nuit, en voiture, cachés sous un manteau, etc.

composée de trois évêques nommés par le S.-S. sur une liste de six présentée par le gouvernement, et de deux laïques avec voix consultative. Même disposition dans le Concordat pour la Sardaigne.

Un for ecclésiastique, chargé de juger les causes ecclésiastiques relatives à la foi, aux rites sacrés, est institué par les Concordats pour l'Étrurie, le Guatemala, le Wurtemberg, l'Autriche, le Nicaragua. A ce for ecclésiastique sont dévolues les *causæ matrimoniales*, en vertu d'un canon du Concile de Trente et de diverses bulles (Autriche, Bavière, Deux-Siciles, Étrurie). Le Concordat de 1857, pour le Wurtemberg, ajoute cependant que les effets civils du mariage seront de la compétence des tribunaux laïques. Le magistrat civil devra faire appliquer la peine prononcée par les tribunaux ecclésiastiques, dit la convention pour l'Équateur. Les causes majeures sont d'ordinaire réservées au Saint-Siège.

Le droit d'asile dans les églises est assuré « autant que la justice et la sécurité publique le permettent », d'après le Concordat autrichien.

Pour assurer le recrutement du clergé, l'État admet la création ou le maintien des séminaires, en général à raison d'un par diocèse, et sous la surveillance de l'évêque, avec une dotation fournie par l'État. Le nombre des clercs de chaque séminaire est parfois fixé limitativement (Russie 1847) ou laissé à la décision des évêques qui devront prendre en considération l'importance du diocèse (Prusse 1821, Provinces du Rhin 1827, Costa Rica, etc.) Le Concordat français dit expressément que le gouvernement n'est pas obligé de doter les séminaires.

Le clergé régulier étant, d'après les doctrines romaines, également nécessaire au développement de la foi catholique, la Papauté stipule souvent que des monastères pourront être librement créés, que le recrutement des ordres pieux ne sera pas empêché, parfois même que le gouvernement fondera et dotera quelques couvents nouveaux (Bavière). Les membres de ces congrégations sont placés sous les ordres de leurs supérieurs, sauf l'autorité des évêques (Autriche). Le Concordat de 1851 pour l'Espagne et celui de 1818 pour les Deux-Siciles fixent des traitements annuels qui devront être payés par le gouvernement aux chefs de certains ordres religieux.

La Bavière, par le Concordat de 1817, la Prusse par la Bulle de circonscription de 1821, se sont engagées à fonder des asiles pour les prêtres âgés ou infirmes.

Quant à la rétribution des ministres du culte, on peut diviser les Concordats en trois catégories ;

1° Ceux qui ne promettent qu'un traitement et certains droits de jouissance. Ces sortes de conventions sont très rares. On peut cependant citer le Concordat français de 1801 (art. 14), qui assure aux évêques et aux curés « un traitement convenable », et le Concordat russe de 1847, qui précise le montant de ces traitements;

2° Ceux qui promettent des dotations en biens fonds ou en rentes sur l'État. Ce sont de beaucoup les plus nombreux. Nous citerons par exemple le Concordat de 1817 pour la France, d'Espagne, de Costa-Rica, de Bavière, de Prusse, de Wurtemberg, de Bade, etc.;

3° Ceux qui, outre les dotations, permettent de prélever des dîmes. On trouve cette clause dans les Concordats de Guatemala, de Honduras, de l'Équateur, dans

la Bulle pour le Hanôvre, et, à titre exceptionnel, dans le Concordat autrichien de 1855 (art. 33), qui, en général, en consacre l'abolition, *vu les vicissitudes des temps, sur les instances de S. M. et dans l'intérêt de la tranquillité publique.*

Outre les dotations des évêchés, l'Espagne s'est engagée à donner des traitements aux évêques nommés cardinaux; les gouvernements de Costa-Rica, de Guatemala et de l'Équateur, à consacrer des fonds à la propagation de la foi et à la conversion des infidèles (1).

L'Église a dû renoncer, *vu le malheur des temps,* à l'immunité de l'impôt pour le clergé et pour les biens ecclésiastiques. « *Prenant les temps en considération* » elle a consenti à ce que ces personnes et ces biens fussent taxés. « Les malheureuses circonstances des temps ne permettant pas que les ecclésiastiques soient exempts des impôts publics, S. M. promet... de suppléer par des largesses à l'avantage du clergé lors des moments heureux où l'État parviendra à une plus grande prospérité. » (Deux-Siciles, 1818, art. 16.) — Dans la République de l'Équateur, les séminaires, les biens immédiatement destinés au culte et les fondations de bienfaisance sont affranchis d'impôts.

Tous les Concordats stipulent pour l'Église la faculté d'acquérir, de posséder, de s'enrichir par des fondations pieuses. Cette propriété sera sacrée et inviolable; aucune réunion ou suppression de ces fondations ne pourra avoir lieu sans la permission du S.-S., disent les con-

(1) Dans le Concordat avec les Deux-Siciles, le Pape se réservait à perpétuité le droit de prélever annuellement, sur certaines abbayes, 12.000 ducats qu'il distribuera à ses sujets de l'ordre ecclésiastique.

ventions pour la Bavière, l'Autriche, la République Italienne, l'Espagne, l'Autriche, etc. L'administration de ces biens est très souvent réglementée.

Enfin, on trouve presque toujours des clauses stipulant que les lois contraires au Concordat seront abrogées par le seul fait de sa conclusion. Parfois aussi on déclare que le Concordat sera exécuté comme loi de l'État (Équateur, Nicaragua, Venezuela, Salvator, Autriche) ; — on promet de s'entendre avec le S.-S. pour les matières ecclésiastiques non prévues; de ne rien interpréter ou changer au Concordat sans le consentement de Rome. L'exécution du Concordat est confiée à deux commissaires nommés par les H. P. C. dans le royaume des Deux-Siciles (Concordat de 1818).

Il résulte de l'étude comparée des Concordats que le Concordat français de 1801 s'écarte et se distingue de tous les autres par le peu de concessions faites à l'Église. Pas de situation privilégiée expressément reconnue à la religion catholique, pas de dotations en biens fonds ou en rentes, pas de clause réservant la liberté de communiquer avec le Saint-Siège, aucune stipulation relative au for ecclésiastique ou aux immunités des ministres du culte. Ce Concordat a toujours été considéré comme exceptionnel par la Cour de Rome, et celle-ci ne l'a consenti qu'eu égard aux circonstances spéciales où se trouvait le culte catholique en France. Elle n'a jamais voulu l'étendre à l'Italie. Dans une lettre à Bonaparte, du 28 sept. 1802 (V. Theiner, *Les Deux Concordats*, II, p. 32), le pape expliquait que s'il y consentait, tous les États catholiques en demanderaient un semblable; or, disait-il, *l'Église d'Italie et les autres*

Églises n'ont pas passé par les bouleversements affreux de l'Église de France. Le Saint-Siège finit par consentir, en 1803, un Concordat pour la République Italienne, bien plus avantageux pour l'Église que celui de 1801.

Cette convention contient en effet les clauses suivantes : la religion catholique est la religion de la République cisalpine; — les communications avec le S.-S. seront libres; — l'évêque a le droit d'emprisonnement sur les clercs; — les ecclésiastiques seront exempts du service militaire ; — restent sévèrement défendus toute parole, toute action, tout écrit tendant au mépris de la religion et de ses ministres.

On peut dire que de tous les Concordats, celui de 1801 pour la France est le type de ceux qui sont le plus défavorables à l'Église; le Concordat autrichien de 1855 et ceux de 1862 pour les Républiques espagnoles constituent le type opposé.

Les Concordats ne contiennent pas tout le droit relatif aux rapports de l'Église et de l'État dans les pays pour lesquels ils sont conclus.

D'une part, en effet, le régime concordataire suppose l'union de l'État et de la religion, leur concours mutuel.

De là il résulte que, dans sa constitution et ses lois, l'État concordataire assure à l'Église des avantages non compris dans la Convention même. Il accorde à ses ministres des honneurs, des préséances, souvent même une participation aux affaires publiques, une représentation à la Chambre haute. L'Église, en échange, met sa puissance spirituelle au service des intérêts de l'État. C'est ainsi qu'elle a accordé au Portugal la protection

des missions catholiques en Chine, qui, depuis 1845, appartient à la France (1).

D'autre part, les puissances civiles n'ont jamais considéré que, par le fait de la signature du Concordat, elles se fussent dessaisies du droit de régler la police des cultes. De là les *Articles organiques* en France, l'*Édit de religion* en Bavière, qui, tous deux, sans déroger au Concordat, contiennent cependant des prescriptions que la Cour de Rome n'eût certainement pas ratifiées : la nécessité de l'*exequatur* pour la publication des bulles, par exemple.

Le Saint-Siège a toujours protesté contre ces actes de souveraineté intérieure apportant à l'exercice du culte des restrictions non prévues par le Concordat (2).

Section III. — Nature des relations diplomatiques entre le Saint-Siège et les puissances temporelles.

Nous avons exposé l'état de choses existant quant aux relations diplomatiques du Saint-Siège avec les puissances temporelles.

Il nous faut maintenant examiner la question de savoir si ces relations sont des rapports internationaux régis par le Droit des gens. Cette question a été maintes fois étudiée quant à la nature des Concordats. On s'est souvent demandé : les Concordats sont-ils des *Traités ?* Non, ont répondu Neumann, Bluntschli, Fiore, Nys,

(1) V. *Revue des Deux-Mondes*, 15 déc. 1886 : les Missions catholiques en Chine.

(2) Réclamation du S.-S. contre les Articles organiques, lettre du cardinal Caprara à M. de Talleyrand, 18 août 1803, et réponse de Portalis (*Manuel de Droit ecclés.* E. Ollivier).

Carnazza-Amari, Laurent, Heffter, etc. (1). Non, répondrons-nous à notre tour. Mais, élargissant la question, nous examinerons si la souveraineté du pape est une notion de Droit international, et si, par conséquent, ses envoyés sont de véritables agents diplomatiques, les Concordats de véritables traités.

1. — Et d'abord quel est l'intérêt de la question ?

On a dit quelquefois qu'il était de savoir si les Concordats pouvaient être *abolis* comme des lois, ou devaient être *dénoncés* comme des conventions internationales. S'il en était ainsi, le problème serait peu important et consisterait seulement dans une question de forme. En fait, il est certain que les Concordats sont conclus avec les formes propres aux conventions diplomatiques. Il est, par conséquent, plus correct de suivre les mêmes formes pour les dénoncer. Il n'y a là qu'une question de courtoisie. Mais que les Chambres votent l'abrogation du Concordat ou invitent le gouvernement à le dénoncer, le résultat sera évidemment le même. Tout au plus pourrait-on dire, avec notre ministre des affaires étrangères (séance de la Chambre du 8 mars 1882), que la proposition, sous sa première forme, est défectueuse au point de vue diplomatique.

Pour nous, l'intérêt est ailleurs. Il est dans l'idée que les États forment une communauté internationale ; qu'il existe entre eux une solidarité, de telle sorte que

(1) Neumann, *Éléments de Droit des gens*, traduct. Riedmatten, § 24. — Bluntschli, *Dr. intern. codifié*, règle 443. — Fiore, *Nouveau Droit intern. public*, traduction Antoine, II, n° 1095. — Nys, article cité, *Rev. de Dr. internat.* — Carnazza-Amari, *Dr. intern. public*, trad. Montanari-Revest, II, p. 503. — Laurent, *L'Église et l'État après la Révolution*, p. 294. — Heffter, *Droit international*, § 40, note.

l'injustice faite à l'un d'eux inquiète et trouble tous les autres. Que le nouveau gouvernement d'un État, pour prendre un exemple, refuse de reconnaître et d'exécuter les traités conclus par le gouvernement précédent avec telle puissance déterminée : n'est-il pas évident que toutes les autres nations, qui ont conclu des conventions avec cet État, se sentiront atteintes et menacées ? De même, ne seraient-elles pas inquiètes à bon droit, si elles voyaient ce gouvernement rompre, sans aucun motif, les relations diplomatiques avec une puissance, renvoyer ses représentants ou au moins leur retirer toute immunité, déclarer même qu'il ne reconnaît plus la souveraineté de cette puissance et qu'il ne consentira jamais à traiter avec elle ?

Eh bien ! si le Saint-Siège est une *souveraineté* internationale, s'il fait partie de cette communauté de droits, de devoirs et d'intérêts, l'abrogation législative d'un Concordat, le refus de recevoir des nonces, le rappel sans motif d'un représentant auprès du Vatican constituent, de la part d'un gouvernement, une violation de ses devoirs internationaux, un acte qui peut et doit éveiller les susceptibilités des autres puissances. Si le pape, au contraire, est en dehors du Droit des gens, si ses rapports avec chaque puissance, quoique ayant une forme diplomatique, dépendent de sa législation interne, de son droit public et de sa constitution, la conduite de tout gouvernement doit alors être dictée uniquement par la volonté du pays et les circonstances de la politique intérieure, sans que les nations étrangères puissent être alarmées ou froissées, soit par le refus de considérer les nonces comme des agents diplomatiques, soit par l'abrogation d'un Concordat.

2. — Telles étant les conséquences de la solution à adopter, il nous paraît impossible d'assimiler les relations diplomatiques entre le Saint-Siège et les États aux rapports internationaux.

Ceux-ci, en effet, n'existent qu'entre souverains, et reposent sur le double principe :

1° du droit absolu de souveraineté de chaque puissance sur son territoire et ses sujets;

2° de l'égalité juridique des puissances.

Or, le pape ne peut être considéré comme investi d'une *souveraineté* au sens international du mot. La *souveraineté* réside en effet dans la nation : c'est son droit à l'autonomie, le droit exclusif et absolu de se gouverner selon sa volonté. Elle délègue l'exercice de ce droit à un gouvernement, dans la mesure indiquée par la Constitution. Comme il est impossible aux puissances étrangères d'établir des différences entre les représentants des États selon l'étendue de la délégation qu'ils ont reçue, il existe, en Droit international, une fiction en vertu de laquelle le chef de l'État est censé être investi de l'exercice entier de la souveraineté; il est lui-même considéré comme *souverain*.

Le *souverain*, en Droit international, est donc un mandataire. De qui le pape serait-il mandataire? Des catholiques ? Mais le mandat que ceux-ci seraient censés lui donner est un mandat d'une nature essentiellement religieuse. Faudra-t-il donc que les divers gouvernements interprètent les dogmes, apprécient la validité de l'élection de tel pape, et, en cas de schisme, décident quel est le véritable chef de l'Église catholique? Qui ne voit combien ces matières sont etrangères au Droit ?

En outre, les catholiques, qui seraient considérés

comme les mandants du pape, ne forment pas un État. Ils sont citoyens de différentes nations, sujets de différentes souverainetés qui peuvent les soumettre à des lois plus ou moins restrictives de leur liberté. Elles peuvent même, sans que les autres puissances soient admises à critiquer ces mesures, interdire à leurs sujets revêtus de la dignité cardinalice de se rendre à Rome et de voter au conclave. Le pape ne représenterait plus alors qu'une fraction des fidèles, peut-être la minorité.

Enfin, si l'on admet que l'Église catholique est une puissance semblable à un État, qui a, comme telle, une souveraineté dont elle peut déléguer l'exercice, il faut en conclure que ses délégués ont le pouvoir direct de législation, de juridiction et d'administration sur tous ses membres. Certains livres, revêtus de l'approbation pontificale, n'ont pas craint d'admettre une conséquence si favorable aux pouvoirs du Saint-Siège. Le cardinal Soglia, dont les *Institutiones Juris publici ecclesiastici* ont obtenu l'approbation de Grégoire XVI et de Pie IX, s'emparant de la définition de l'État par Puffendorff, montre que cette définition convient à l'Église. « *Ex institutione Christi Ecclesia est conjunctio hominum, quæ per homines, hoc est per Petrum et Apostolos, eorumque successores, administratur cum imperio sibi proprio nec aliunde dependente ; ergo Ecclesia est societas inæqualis sive Status.* » Pour repousser une théorie qu'aucune puissance temporelle ne pourrait admettre sans renoncer à l'intégrité de sa souveraineté, il suffit de faire remarquer que la définition de Puffendorff omet un élément qu'on a toujours considéré comme nécessaire : l'établissement sur un territoire déterminé. C'est précisément ce qui sépare

l'État, personne du Droit international, de l'*Association*, qui n'a pas de souveraineté, qui ne peut ni envoyer de véritables agents diplomatiques, ni conclure des traités, au sens propre du mot. Vainement citerait-on l'exemple de certaines associations qui ont paru parfois être assimilées aux États. Quels que soient les droits qui leur ont été concédés, deux différences les sépareront toujours des États :

1° L'association (à supposer qu'on lui accorde une souveraineté) ne peut avoir une souveraineté absolue et exclusive. Les associés seront en effet soumis à la souveraineté sociale et à la souveraineté de leur nation ;

2° Il en résulte que la souveraineté de l'association dépend de la souveraineté nationale, celle-ci pouvant seule permettre ou interdire à ses sujets de faire partie de l'association ;

3° L'association n'ayant pas de territoire, ne constituant pas une nationalité, ne peut être tenue des mêmes responsabilités, et, par conséquent, il n'y a pas entre elle et les États égalité de droits et de devoirs.

Et nous touchons ici à la différence capitale qui existe entre les rapports internationaux et les relations diplomatiques du Saint-Siège.

Celles-ci , — bien loin d'avoir pour base, pour raison d'être et pour règle, le respect absolu de la souveraineté étrangère, — n'ont d'autre origine et d'autre cause que le droit d'ingérence, de contrôle, de surveillance, et même de législation et de juridiction directe, prétendu et quelques fois exercé par la Papauté chez toutes les nations ayant des sujets catholiques.

Ce motif explique pourquoi, seul de tous les pontifes, le chef de l'Église catholique reçoit des ambas-

sadeurs et signe des traités. Ce motif faisait dire au premier Consul : « Traitez le pape comme s'il avait 200.000 hommes. » Ce motif poussait la Belgique à créer, en 1832, une légation à Rome, bien que ses transactions commerciales avec les États pontificaux fussent nulles et que sa Constitution défendît au gouvernement toute immixtion dans les affaires religieuses. Aux libéraux belges qui, à chaque session, réclamaient la suppression de l'envoyé auprès du Saint-Siège, comme aux députés français qui depuis dix ans reproduisent périodiquement la même motion, on a toujours répondu : La Papauté est une puissance politique, une force morale considérable que nous devons craindre et avec laquelle il faut négocier. Le prince de Bismarck invoquait la même raison pour faire maintenir la légation prussienne près le Vatican de 1870 à 1874, et quand, en 1874, il la supprima, ce fut, disait-il, à cause des prétentions exorbitantes du pape, quant à son droit de contrôle dans les affaires intérieures et temporelles de l'Empire.

Ainsi, ce qui fait que les gouvernements ont des relations diplomatiques avec la Cour de Rome, c'est que le pape a dans chaque État une influence politique, dont il peut se servir pour combattre ou pour soutenir le gouvernement. N'est-ce pas là un principe précisément contraire à celui du respect de la souveraineté étrangère qui est la base de toute relation internationale? Dirons-nous, par exemple, qu'un nonce est un ambassadeur? Mais un ambassadeur a pour premier devoir de s'abstenir de toute ingérence dans l'administration du pays auprès duquel il est accrédité, de toute critique des actes du gouvernement. Or, il y a quelques années, la

Belgique a vu le nonce de Bruxelles critiquer une loi scolaire votée par la représentation nationale, et, un autre jour, féliciter le parti catholique du résultat des élections ! Prenons l'hypothèse la plus favorable : en France, où le principe qu'un nonce n'est qu'un envoyé diplomatique a été maintenu avec le plus de sévérité, on admet cependant qu'il peut communiquer avec les prélats pour prendre les informations nécessaires sur la personne des candidats aux évêchés. Imagine-t-on un ambassadeur communiquant avec des fonctionnaires pour préparer la nomination d'autres fonctionnaires !

3. — Mais le caractère purement interne des rapports entre les États et le Saint-Siège apparaît surtout quand on examine la nature des Concordats.

Notre analyse comparée de ces conventions montre qu'un Concordat est un contrat synallagmatique par lequel l'État procure à l'Église certains avantages matériels. L'Eglise promet en échange au gouvernement co-contractant que l'influence ecclésiastique s'exercera en sa faveur, ou, au minimum, ne sera pas employée contre lui. Pour sûreté de cette promesse, elle lui accorde en général certaines garanties (serment des évêques, nomination de ceux-ci).

De cette idée résultent plusieurs raisons de décider qu'un pareil contrat n'est pas un traité international.

1° Si l'on considère non pas la forme, mais l'*objet* même du contrat, celui-ci ne suppose pas nécessairement que l'autorité religieuse avec laquelle on traite soit une autorité étrangère, extérieure au pays, ou ayant un caractère universel. On aurait pu fort bien comprendre un Concordat entre l'empereur de Russie et le patriarche de Moscou, avant la suppression de

cet office. Les premiers Concordats furent des actes mettant fin à des contestations entre seigneurs féodaux et supérieurs de monastères ; bien qu'ils fussent habituellement homologués par le Saint-Siège, ces actes n'ont évidemment aucun caractère international (1). De même un Concordat intervint, en 1288, entre le roi de Portugal et les évêques de ce pays (2).

2° Dans les Concordats intervenus entre le Saint-Siège et les puissances temporelles, nous pensons, malgré l'autorité de M. Rolin Jacquemyns (3), que c'est avec le chef de l'Église nationale que le gouvernement traite. Si le caractère universel de l'autorité pontificale peut avoir une influence sur les négociations, il nous paraît cependant évident que, quand un souverain signe un Concordat et promet de donner une dotation, par exemple, pourvu qu'on lui concède le droit de nommer les évêques et de leur faire prêter serment, c'est l'autorité qui peut régler la nomination, la discipline et les ressources du clergé national qu'il considère;

3° Les Concordats sont toujours faits en vue d'une certaine forme de gouvernement, d'un certain état constitutionnel.

Il faut d'abord que le texte ou l'esprit de la Constitution autorise le gouvernement à conclure non seulement des traités, mais encore des actes de ce genre. Un Concordat ne pourrait être valablement consenti par le gouvernement belge (art. 16 de la Constitution), par celui des États-Unis (amendement 1 de la Constitution).

(1) Horoy, *Rapports du Sacerdoce et de l'Empire*, II, ch. III.

(2) G. de Luise, *op. cit.*, p. 509.

(3) *Revue de Droit international*, 1873.

Une loi, ayant un caractère fondamental, peut aussi empêcher un gouvernement de traiter avec la Cour de Rome : ainsi la loi des garanties (titre II), qui établit en Italie la séparation de l'Église et de l'État, nous paraît limiter en cette matière le droit général du roi de négocier des traités.

Même en dehors de toute disposition constitutionnelle écrite, la conclusion d'un Concordat suppose chez le gouvernement qui l'a consentie une certaine conception des rapports de l'Église et de l'État, le désir de s'appuyer sur l'Église et de se servir de l'influence religieuse. Prenons, par exemple, le discours de Portalis sur l'organisation des cultes ; nous voyons donner comme motifs du Concordat de 1801 : que la religion catholique est un *ressort* qu'on ne peut abandonner sans danger ; — qu'un État n'a qu'une autorité précaire quand il a sur son territoire des hommes qui exercent une grande influence sur les esprits et sur les consciences, sans que ces hommes lui appartiennent, au moins sous quelques rapports ; — que l'athéisme pousse à la révolte et le schisme au désordre ; — que les théologiens sont, par eux-mêmes, dans l'impossibilité d'arranger leurs différents ;—*heureusement*, dit Portalis, les théologiens catholiques ont un chef, un centre d'unité dans le pontife de Rome.

Ainsi on traite avec le pape, parce qu'on désire fortifier l'autorité consulaire en lui prêtant l'appui de l'autorité religieuse, et l'on choisit comme religion d'État la religion catholique, parce que c'est elle qui donne au pouvoir absolu l'appui le plus ferme. Ce sont là, on le voit, des motifs d'ordre purement national et constitutionnel ; nulle part il n'est fait allusion à une

souveraineté, avec laquel il n'y ait d'autres relations possibles que les traités. Sans doute, Portalis déclare que la convention participe à la nature des traités diplomatiques, *c'est-à-dire à la nature d'un véritable contrat*. Mais cette affirmation est immédiatement détruite, car Portalis ajoute : « Ce que nous disons de la convention avec le pape s'applique aux Articles organiques des cultes protestants. » — Or, les Articles organiques sont évidemment un acte unilatéral.

La pensée de l'auteur du Concordat se manifeste surtout dans le texte du serment des ecclésiastiques, qui a été reproduit par un grand nombre de Concordats, notamment par le Concordat autrichien, et qui fait du clergé, non seulement des fonctionnaires, mais une *gendarmerie sacrée*, comme on l'a dit : « Si dans mon diocèse ou ailleurs, j'apprends qu'il se trame quelque chose au préjudice de l'État, je le ferai savoir au gouvernement. » Des prières pour la République et pour les consuls doivent être dites à la fin de l'office divin.

Le but du gouvernement consulaire apparaît donc clairement : relever la religion catholique, la reconnaître officiellement, assurer au clergé des honneurs extraordinaires (1), lui donner même une participation à la direction des affaires nationales, à l'instruction et à la bienfaisance publiques, et lui demander en échange de mettre l'influence religieuse au service du gouvernement.

(1) V. le décret du 24 messidor an XII : Les cardinaux ont la préséance sur les ministres; honneurs militaires au S.-Sacrement, aux archevêques, évêques, etc.

Le caractère étroitement constitutionnel du Concordat (que l'empereur devait, à son sacre, jurer de maintenir au même titre que l'égalité des droits et la Légion d'honneur) est évident (1).

Aussi voyons-nous les changements constitutionnels influer souvent sur les Concordats. En 1791, l'Assemblée nationale fait du principe électif la base de notre Droit public; elle abroge le Concordat de 1516 et le remplace par la Constitution civile du clergé. En 1813, le gouvernement consulaire s'est changé en gouvernement impérial et despotique : le Concordat, déjà bien dur pour la religion, est encore aggravé. La Charte de 1814, au contraire, qui déclare la religion catholique religion d'État, a pour conséquence le Concordat de 1817, singulièrement plus clément pour la Papauté que celui de 1801. — De même à l'étranger : le Concordat autrichien de 1855 fut abrogé en fait par les lois constitutionnelles de 1867 et en droit par la loi du 7 mai 1874 (2); le Concordat espagnol de 1851 fut abrogé par la loi de 1855 sur la liberté des cultes et la vente des biens ecclésiastiques; le Concordat avec la Russie, de 1847, fut abrogé par un édit du Sénat dirigeant de 1866; le Condordat avec les Pays-Bas (1827) fut considéré comme aboli par le gouvernement belge à cause de l'art. 16 de la Constitution de 1831. — On peut, à ce point de vue, se demander si le Concordat de 1801, qui

(1) *Sénatus-consulte* du 28 floréal an XII, art. 53.

(2) Art. 1er de cette loi : « La patente du 5 nov. 1855 (promulguant le Concordat) est abrogée. » Le Concordat de 1855 avait déjà été dénoncé, en tant que convention internationale, par le gouvernement autrichien en 1870, à la suite de la proclamation du dogme de l'Infaillibilité. Mais il gardait sa force législative à cause de la patente du 5 nov. 1855.

se rattache d'une façon si intime à une organisation constitutionnelle déterminée, a vraiment survécu à l'établissement de nouvelles institutions, et si les droits qu'il confère au gouvernement et les charges qu'il lui impose ont été transmis au gouvernement de la République. On peut en douter en voyant l'art. 17 attacher une grande importance au fait que le chef de l'État professe la religion catholique; c'est à cette profession de foi catholique qu'est subordonné le droit, pour les successeurs du Premier Consul de nommer aux évêchés et la reconnaissance par le Saint-Siège, dans ces mêmes personnes, des droits et prérogatives dont jouissait auprès de lui l'ancien gouvernement. Le préambule du Concordat indique même que la Cour de Rome a consenti à le conclure parce que « la religion a retiré et attend le plus grand éclat de la profession particulière qu'en font les consuls de la République ». Mais si cette importance donnée à la religion du chef de l'État se comprend quand il s'agit du Premier Consul, investi d'un pouvoir presque absolu et l'exerçant effectivement, quel intérêt peut-il y avoir à déterminer (difficilement peut-être) les croyances religieuses du Président de la République sous le régime constitutionnel et parlementaire, où les nominations des évêques, signées par lui, sont faites, en réalité, par le ministère responsable?

4. — Les Concordats se rattachent donc étroitement aux lois constitutionnelles.

Conclus dans la forme des traités, ce sont des *actes publics internationaux*. Nous les rapprocherions volontiers, avec Neumann, de ces actes qui interviennent entre une ou plusieurs puissances et une association ou

un particulier, mais qui ne sont pas des traités. Neumann cite comme exemple l'acte par lequel, en 1833, les puissances stipulaient de la maison Rothschild un prêt de 60 millions en faveur de la Grèce et se portaient garantes de l'exécution de cette promesse. Un autre acte de même nature est intervenu, en 1885, entre les puissances et la même maison en faveur du gouvernement égyptien (1).

Ces actes publics interviennent entre l'État et l'Église catholique, considérée comme association. Celle-ci ne jouit d'aucune souveraineté; ses membres restent soumis aux lois de leur souveraineté nationale.

La conclusion du Concordat oblige le gouvernement à l'exécuter, et non pas seulement à le promulguer comme loi de l'État, ainsi que l'a soutenu un auteur allemand. (A von Scheurl, ouvrage analysé par M. Rolin-Jaequemyns, *Rev. Droit intern.* 1873.)

Mais le Concordat cesse d'être obligatoire dès qu'il devient contraire au Droit public de l'État qui l'a conclu. Dans ce cas, le gouvernement peut librement le dénoncer.

Après un changement de régime politique, le nouveau gouvernement peut déclarer qu'il tient pour annulé le Concordat consenti par le régime précédent, et les États étrangers ne sont pas admis à critiquer cette conduite.

De même le Concordat cesse de plein droit de s'appliquer à la portion de territoire qui se détache de l'État pour faire partie d'une autre nation et vivre ainsi sous

(1) Neumann, *Éléments du Droit des gens*, traduct. Riedmatten, § 24.

une Constitution nouvelle. Ce principe a été admis pour la Lombardie, séparée de l'Autriche en 1859; la Curie romaine a également déclaré qu'elle ne reconnaissait pas au gouvernement allemand le droit d'invoquer le Concordat français pour nommer aux évêchés de Strasbourg et de Metz, et cette interprétation a été admise par la chancellerie impériale en 1873 (1). Le Concordat de 1827 pour les Pays-Bas serait également devenu inapplicable à la Belgique à partir de sa séparation, lors même que la Constitution de 1831 n'eût pas établi la neutralité de l'État en matière confessionnelle (2).

Le fait d'avoir conclu un Concordat ne dépouille pas un État de la faculté de régler par des lois les droits et les obligations de l'association catholique sur son territoire. La France avait le droit de faire les Articles organiques de 1802, et la Bavière de promulguer l'Édit de religion.

L'Église catholique n'ayant pas de souveraineté, ses représentants ne sont pas des envoyés diplomatiques. Il n'existe pour les différents États aucune obligation juridique de leur conférer des privilèges et des immunités; c'est là une question de Droit interne dont la solution dépend du régime constitutionnel du culte catholique dans chaque État.

Il n'existe non plus aucune obligation juridique pour

(1) Hinschius, *Katolisches Kirchenrecht*, II, p. 692, n. 2.

(2) Le gouvernement belge invoquait, non pas la séparation avec les Pays Bas, mais les dispositions de la nouvelle Constitution, pour soutenir que le Concordat de 1827 était abrogé. Le Vatican n'admit pas tout d'abord cette interprétation, et retarda la désignation d'un évêque à Namur. disant qu'il attendait la nomination par le gouvernement, selon les termes du Concordat de 1827.— V. *la Belgique et le Vatican*, publication du gouvernement belge, introduction.

les États de se faire représenter auprès du pape. Celui-ci n'ayant aujourd'hui aucune souveraineté territoriale, les représentants des puissances auprès du Vatican ne sont pas des agents diplomatiques, et leur situation, quant aux privilèges et aux immunités, dépend du bon vouloir du gouvernement sur le territoire duquel réside le pape.

Tout État peut rappeler son agent auprès du S.-S. sans être tenu de justifier d'aucun grief. Ce rappel peut résulter notamment de la séparation de l'Eglise et de l'État admise par la constitution d'un pays.

5. — Pour nous, on le voit, toutes les questions qui se rattachent à la reconnaissance d'une souveraineté dans le pape sont des questions qui relèvent du Droit constitutionnel de chaque État.

Mais, quelle que soit l'opinion qu'on adopte, il nous paraît impossible de considérer les Concordats comme des traités. Prenons, en effet, le Concordat de 1801 : le gouvernement français se serait engagé par un traité perpétuel à nommer une certaine catégorie de fonctionnaires ecclésiastiques ! Prenons le Concordat autrichien de 1855 : le gouvernement de ce pays se serait lié par un traité perpétuel à ne faire de lois ni sur l'enseignement, ni sur le mariage, ni sur la compétence des tribunaux en certaines matières, sans le consentement du Saint-Siège ! Peut-on appeler *traités* et considérer comme tels des actes par lesquels une part si considérable de souveraineté serait concédée à une puissance étrangère ? Que serait-ce si nous avions pris comme exemple les Concordats avec les Républiques espagnoles : il y aurait des États engagés par traité à ne pas modifier l'impôt de la dîme !

Il n'y a d'ailleurs de contrats juridiques et de traités que ceux dont on peut apprécier la validité, contrôler la formation et déterminer la sanction sans sortir des limites du Droit. Tel n'est pas le caractère des Concordats.

Peut-on, en effet, sans empiéter sur le domaine de la foi, décider que telle convention consentie par le pape (par exemple le Concordat de 1813) est contraire aux préceptes de la religion? Un Concordat par lequel un pape abandonnerait complètement à un pouvoir séculier la nomination des évêques, serait-il ou non conforme aux dogmes et aux canons des Conciles? A plus forte raison, est-il impossible au jurisconsulte d'établir une sanction qui garantisse l'observation des Concordats. Faudra-t-il dire qu'avant 1870 un gouvernement pouvait se venger de l'inobservation du Concordat par une guerre matérielle, et justifier ainsi les guerres *religionis causâ* que Grotius condamnait déjà?

On ne peut évidemment admettre que la force brutale des armes soit un moyen juridique de contrainte pour amener un pape à instituer un évêque, par exemple. De même, quel moyen de contrainte juridique donnerons-nous à l'Église contre l'État? Faudra-t-il examiner si les excommunications ont été justement lancées contre les souverains et les gouvernements? N'est-ce pas là le rôle exclusif du théologien?

L'Église reconnaît d'ailleurs implicitement que les règles du Droit des gens ne sauraient être appliquées intégralement à ses relations avec les puissances temporelles. Sans doute, elle invoque le Droit des gens quand elle proteste contre la violation des Concordats

ou le rappel d'un représentant près le Saint-Siège (1). Mais a-t-elle jamais admis le principe de l'égalité juridique entre souverainetés, qui est la base des rapports internationaux ? En aucune façon. Sans parler des théologiens qui représentent les Concordats comme des concessions et des *indults* gracieusement accordés aux souverains par le Saint-Père (2), nous trouvons dans deux livres revêtus de l'approbation pontificale, et dont l'un est dirigé *contra politicos nostri temporis delirantes*, la théorie romaine sur les relations diplomatiques du Saint-Siège. Pour M. de Luise, comme pour le cardinal Soglia, l'Église est une société *necessaria*, *libera*, *supernaturalis*, ayant le droit de posséder des biens en tout lieu, d'enseigner, de juger, de punir, d'infliger des peines. Le pape, chef de l'Église, a le droit d'interdire la lecture des mauvais livres, le droit de légiférer, de percevoir des annates (Soglia). Tout obstacle apporté à l'exercice de cette souveraineté intérieure de la part des puissances civiles est un abus de pouvoir que la raison condamne. L'Église, dans ses rapports avec les puissances temporelles, se sert des règle-diplomatiques, mais n'y est pas astreinte : « *Diplomatia igitur ecclesiastica nec a jure publico procedit, nec cum illo identificatur, sed hoc jus ipsa omnino exce-*

(1) V. notamment la bulle de ratification du Concordat du 18 sept. 1801 ; la dépêche du cardinal Antonelli, 19 juillet 1850 ; allocution pontificale du 26 juillet 1855, et les différents textes cités par M. Horoy, *op. cit.*, II, p. 507, note.

(2) V. en ce sens Liberatore, Suarez et Tarquini, cités par M. E. Ollivier, *Manuel*, p. 503. — V. aussi *Deux questions sur le Concordat de 1801*, par M. de Bonald, juge au tribunal de Rodez, et G. de Luise, *op. cit.*, p. 505. sq.

dens explicat, dirigit, et sua sanctione confirmat (1). »
Le pape ne traite donc pas d'égal à égal avec les souverains. Il leur envoie des nonces et des légats munis d'un pouvoir juridictionnel, et sa diplomatie tend à assurer leur bonheur céleste : « *Ecclesiastica diplomatia ita definiri potest : Scientia supremi juris Ecclesiæ catholicæ relationes civilium societatum cum suis canonibus concordandi, ut societates pacifico et prospero cursu ad beatitatis æternæ terminum iter proficiendo percurrant* (2). »

Peut-être opposera-t-on que ce sont là des théories, un idéal, et que dans la pratique la Cour de Rome se comporte selon le Droit international? Cette objection ne serait pas fondée.

Le Saint-Siège n'a renoncé en aucune manière aux textes par lesquels il a affirmé son droit de contrôle sur les actes de la souveraineté intérieure des États. Prenons pour exemple le pouvoir de juridiction des nonces et des légats. Une lettre du sous-secrétaire d'État de Sa Sainteté au nonce apostolique à Madrid, du 13 avril 1885, rappelle les principes du Droit canonique en cette matière et ajoute : « Mais est-il vrai que le S.-P. ne donne à ses nonces qu'une mission purement diplomatique, sans aucune autorité sur les pasteurs et les fidèles des États auprès desquels ces nonces sont accrédités? *Est-il admissible que le S.-P. envoie ses nonces de la même façon que les gouvernements civils leurs ministres et leurs représentants*? Par les brefs qui les concernent et par leurs instructions, on peut, au con-

(1) G. de Luise, *op. cit.* p 3.
(2) *Ibid.*, p. 4.

traire, se convaincre *que la mission confiée aux nonces apostoliques n'est pas purement diplomatique, mais autoritative quant aux fidèles et aux matières religieuses* (1). »

De même, par des exemples récents, la papauté a prouvé qu'elle revendiquait le droit d'annuler les lois contraires, non seulement au texte d'un Concordat, mais encore aux privilèges généraux que l'Église réclame. Le gouvernement sarde ayant proposé une loi sur les couvents, le pape, dans l'allocution du 22 janvier 1855, la déclare « nulle et sans valeur ». Une autre allocution, du 27 septembre 1852, annule aussi des lois de la Nouvelle-Grenade. N'est-ce pas un acte de souveraineté intérieure que d'annuler des lois régulièrement portées, et, par conséquent, n'est-ce pas réclamer une part de souveraineté ?

L'Église ne reconnaît pas d'ailleurs qu'elle soit à l'égard des peuples catholiques dans la situation d'une puissance étrangère. Le Saint-Office a, en 1624, jugé schismatique et hérétique la proposition suivante : « Lorsque des Pontifes adressent leurs constitutions dans des contrées soumises à la domination des autres princes, ils portent des lois pour un territoire étranger, *in territorio alieno.* » Cette sentence a été approuvée par des papes infaillibles (2).

Mais alors, si l'Église déclare qu'elle n'est pas dans la situation d'une puissance étrangère, si elle se place elle-même dans le Droit public interne de chaque État, comment pourrait-elle être admise à invoquer en même

(1) V. texte de cette lettre, E Ollivier, *Manuel*, p. 491.
(2) Horoy, *op. cit.*, I .

temps la protection du Droit des gens, à envoyer des ambassadeurs et à conclure des traités ?

Ajoutons qu'il y a intérêt, selon nous, à écarter l'Église des relations politiques entre les États, et des congrès internationaux.

L'histoire enseigne, en effet, que le régime concordataire n'a jamais servi la cause de la liberté. Trop souvent le sacrifice total ou partiel des libertés publiques a été le prix dont l'État a payé l'appui que lui apportait l'influence religieuse.

Ne serait-il pas à craindre que le même appui donné à la politique extérieure de certaines puissances, — même hérétiques, — ne fût récompensé par des avantages concédés au détriment de l'indépendance et de la souveraineté des autres nations ?

CHAPITRE II

Le Pouvoir Temporel

PREMIÈRE PARTIE

La Théocratie Romaine

1. — Le pape, avons-nous dit, est le chef suprême et infaillible de l'Église catholique.

Jusqu'au 20 septembre 1870, il était en outre le souverain d'un État qui, en 1869, comptait 723.000 habitants, répartis sur une surface de 12.000 kilomètres carrés. Une armée de 16.000 hommes, formée pour les deux tiers de déserteurs étrangers et de mercenaires, défendait ce territoire. Le budget présentait un déficit de trente à quarante millions. Comme chef d'État, le pape avait le droit de légation actif et passif, le droit de traiter, de faire la paix ou la guerre.

2. — Cette distinction entre la suprématie religieuse et la souveraineté temporelle a toujours été faite par la diplomatie française.

Elle a, au contraire, toujours été repoussée par la Cour de Rome. Celle-ci considérait les États soumis à sa puissance comme un *domaine* donné à l'Église catholique par différents princes (et en particulier par Charlemagne), d'après « un dessein particulier de la divine Providence », pour assurer aux pontifes l'autorité et l'indépendance dont ils ont besoin (1). Rome a été

---

(1) Allocution *Maxima quidem*, 9 juin 1862.

choisie à cet effet par saint Pierre parce que « *c'était le centre du monde antique et que Rome étendait sa puissance sur toute la terre habitée* (1) ».

Ce *domaine* est inaliénable. Ni le pape, qui prête serment de le conserver intact, ni les cardinaux, qui prêtent le même serment, ne peuvent l'amoindrir, car il appartient à l'Église même : « *Le pape ne peut con-* « *sentir à une abdication d'aucun genre, parce que* « *ses États ne sont pas sa propriété personnelle, mais* « *qu'ils appartiennent à l'Église même, à l'avan-* « *tage de laquelle ils furent constitués.* » (Cardinal Antonelli au nonce à Paris, 29 février 1860.) — « *Il ne* « *dépend pas plus du souverain pontife qu'il n'est au* « *pouvoir du Sacré-Collège de céder la moindre par-* « *celle du territoire de l'Église. Le Saint-Père ne fera* « *donc aucune concession de cette nature; un con-* « *clave n'aurait pas le droit d'en faire; un nouveau* « *pontife n'en pourrait pas faire ; ses successeurs de* « *siècle en siècle ne seraient pas plus libres d'en* « *faire.* » (Cardinal Antonelli au marquis de Lavalette : dépêche à M. de Thouvenel, citée au *Moniteur*, 1er mars 1862.)

Propriété perpétuelle de l'Église, ce *domaine* est gouverné par son chef au même titre et de la même manière que les affaires spirituelles.

Comme chef religieux, le pape exerce une autorité sans contrôle : auprès de lui se trouve le collège des cardinaux, son conseil habituel, qu'il peut toujours consulter sans y être jamais obligé. Il a le droit d'ex-

(1) Cardinal Grasselini, *Rapport du pouvoir temporel avec la souveraineté spirituelle*, 1864, p. 31.

communier ceux qui désobéissent à ses ordres ou violent les préceptes de l'Église.

Comme souverain temporel, le pape était monarque absolu; mais il avait toujours la faculté de demander l'avis du Sacré-Collège. En réalité, les cardinaux prenaient une part considérable au gouvernement des États de l'Église; ils avaient en 1869 trois ministères sur six, les quatre légations, les délégations ou préfectures, la présidence de la Consulte d'État pour les finances et d'un grand nombre de tribunaux supérieurs (1). L'essai de Constitution de 1849 avait lui-même assuré leur prépondérance par l'institution d'une troisième Chambre, exclusivement composée de cardinaux, qui délibérait secrètement sur les résolutions votées par les deux autres. et pouvait proposer au pape de les annuler. Enfin l'art. 9, § 2, du Traité d'extradition conclu entre la France et les États Pontificaux, le 20 octobre 1859, assimile les cardinaux aux membres d'une famille régnante.

Pour défendre leur domaine temporel, aussi bien que pour assurer l'obéissance aux règles de la religion, les papes se sont toujours servis de l'excommunication, sans préjudice de la force matérielle « que l'É-

(1) Pour tout ce qui a trait à l'organisation intérieure des États du pape, voir : *Almanach de Gotha*. — M. Pujos, *Législation civile, criminelle et administrative des États pontificaux*, 1869. — Mgr Dupanloup, *La Souveraineté pontificale selon le Droit catholique*, 1860. — Debrauz de Saldapenna, *Organisation adm. des États de l'Église*, mémoire remis par le nonce au gouvernement français, le 12 janvier 1863 : « On nous croit plus arriérés que nous ne sommes », avait dit Pie IX à l'ambassadeur de France ; et pour éclairer le gouvernement impérial, il lui avait fait remettre ce mémoire — *Annuaire des Deux-Mondes, passim*. — Mgr Pavy, évêque d'Alger, *Esquisse d'un traité de la souveraineté temporelle*, Alger, 1860.

glise a le droit d'employer ». (Syllabus, propos. XXIV.) Les foudres spirituelles étaient lancées contre les fauteurs de révolutions et d'insurrections intérieures. Grégoire XVI, en 1832, excommunia « *eos omnes qui in civitate Anconæ rebellionem et regiminis pontificii immutationem pertentaverint, foverint, et disseminare non dubitaverint* (1). En 1809 comme en 1870, le pape frappa d'anathème les souverains dont les troupes avaient violé le territoire pontifical. Parfois même, les censures spirituelles sont prononcées à l'occasion d'un litige international. Innocent XI, ayant résolu de supprimer les franchises abusives dont jouissaient les ambassadeurs étrangers à Rome et qui s'étendaient à des quartiers tout entiers, ordonna, le 12 mai 1687, l'excommunication de quiconque prétendrait maintenir les franchises. Louis XIV refusa de céder; il envoya à Rome un agent diplomatique escorté de mille hommes armés; le pape traita l'ambassadeur comme un excommunié, ne voulut pas le recevoir et interdit l'église où il faisait ses dévotions (2).

3. — Cette théorie mystique sur la nature de la souveraineté temporelle devait avoir pour conséquence nécessaire de donner au gouvernement romain un caractère nettement théocratique. L'influence de la religion dictait en effet toutes les lois civiles, criminelles, administratives. Il fallait, par exemple, pour être avocat ou avoué, produire un certificat de baptême, de confirmation et de communion, prouver qu'on n'était pas enfant naturel, avoir « une conduite irrépréhensible au point

(1) *Bullarium Romanum*, Grégoire XVI, 21 juin 1832.

(2) H. Martin, *Hist. de France*, XIV, p. 79. — De Potter, *Hist. du Christianisme*, V, p. 231.

de vue politique, religieux et moral (1) ». Pour voter aux élections communales établies par le *motu proprio* du 16 sept. 1849, il fallait présenter un certificat de bonne conduite politique et religieuse délivré par le curé de la paroisse (2). La surveillance de la haute police (ou *precetto politique*), facilement prononcée contre les habitants suspects de libéralisme, comportait, au moins d'après les ordres donnés par le légat Rivarola en 1825, l'obligation pour le suspect de se confesser une fois par mois et de faire, chaque année, une retraite de trois jours dans un couvent désigné par l'autorité. C'était, comme on l'a dit, le confessional et les exercices spirituels tombés au rang de mesures de police (3). Les autorités pontificales empruntaient à l'Église jusqu'aux formes de langage propres aux actes religieux. Un cardinal réformateur, regrettant cette confusion du temporel et du spirituel, s'étonnait qu'à l'occasion d'un droit d'octroi on invoquât « l'indignation du Très-Haut et des bienheureux apôtres Pierre et Paul (4) ».

Dans cette organisation théocratique, il était naturel que le clergé fût le maître des différentes administrations (5), contrairement à ce qui existe en Russie et en Angleterre où l'Église et l'État ont le même chef, mais

(1) M. Pujos, *op. cit.*

(2) Circulaire du gouvernement provisoire des Romagnes, 1er nov. 1859.

(3) *Ibid.* et Ch. de la Varenne, *Le Pape et les Romagnes*. Les prisonniers de guerre faits par les troupes pontificales sur les troupes de V.-E. en 1867 sont astreints à des exercices religieux. (*Rev. des Deux-Mondes*, 15 mai 1886.)

(4) Cité par M. E. Ollivier, *Le Pape est-il libre à Rome?* p. 53.

(5) « L'État pontifical est vraiment l'État de l'Église, c'est pour l'Église qu'il a été constitué ; c'est là, par-dessus tous les autres, le véritable

sont gouvernés par des autorités absolument distinctes ; c'est ainsi que le Czar prend conseil du Synode pour les affaires religieuses, du Sénat pour les affaires temporelles (1). On opposait, sans doute, aux réclamations des puissances (qui se sont toujours efforcées, comme nous le verrons, de séculariser l'administration pontificale) le chiffre minime des employés ecclésiastiques. Il n'y avait, paraît-il, dans tout le royaume, sur cinq mille employés environ, que 104 personnes en 1848, et 243 en 1861, qui fussent des prélats (2). Mais il faut ajouter que ces ecclésiastiques avaient les traitements les plus élevés, les fonctions les plus hautes, celles d'où partent l'impulsion et la direction générales. Nous avons vu quelles dignités étaient occupées par des cardinaux. De même, si nous prenons l'ordre judiciaire, nous voyons que le Tribunal de la Sacrée-Rote, Chambre d'appel en matière civile, est entièrement composé de prélats. Il n'en est pas autrement du Tribunal suprême de la Signature, formé de sept ecclésiastiques présidés par un cardinal et dont les auditeurs et les référendaires eux-mêmes sont des prélats : or, en vertu du *motu proprio* du 10 nov. 1834, cette Cour

---

royaume très-chrétien. Or, c'est le prêtre qui représente l'Église, comme le soldat représente la guerre. — Le premier souci d'un gouvernement de cette nature, c'est le gouvernement de la religion : or, la religion doit être représentée par ses ministres... Le pape compromettrait sa souveraineté, il compromettrait la religion, s'il acceptait la sécularisation absolue de son administration. (*Esquisse d'un traité sur la souveraineté temporelle*, par Mgr Pavy, évêque d'Alger, anc. profess. d'hist. ecclés.)

(1) Demombynes, *Constitutions européennes*, I, p. 464 sq.

(2) Protocole n° 12 des conférences de Gaëte en 1849, *Archives diplomatiques*. 1873, 2. — *Annuaire des Deux-Mondes*, 1861.

a le pouvoir disciplinaire sur tous les juges et tribunaux sans aucune exception. Qu'importe, après cela, le caractère laïque ou ecclésiastique des juges inférieurs ?

Ajoutons que le Tribunal de la Sacrée-Consulte, chargé de juger les délits politiques, les attentats de lèse-majesté, rébellion, etc., se compose de douze prélats, et jamais régime ne fut plus sévère pour les crimes contre l'État qui étaient, aux yeux des juges, des crimes de lèse-divinité (1).

4. — Quels étaient les résultats de ce régime théocratique? On peut, sans manquer à l'impartialité, en s'appuyant sur l'histoire et sur l'opinion *unanime* de la diplomatie européenne, dire qu'ils étaient des moins heureux.

L'insurrection était l'état normal des Légations. Pie IX le reconnaissait lui-même lorsqu'il répondait, en 1860, à Napoléon III qui lui demandait d'abandonner les Romagnes : « Ces provinces sont, il est vrai, soulevées depuis cinquante ans (2) ; mais il y en a soixante-dix que la France est en révolution, et je ne crois pas qu'elle ait jamais voulu céder un pouce de terrain. » (*Ann. des*

(1) En 1851, les libéraux avaient résolu dans toute l'Italie de ne pas fumer afin de diminuer les recettes du fisc à Modène, Parme, Naples, Milan et Rome. — Le Tribunal de la Sacrée-Consulte, présidé par Mgr Antonio Sibila, condamna, le 20 mai 1851, le mercier P. Ercoli à *vingt ans de fers* pour « avoir empêché un de ses camarades de fumer par esprit d'opposition politique ». *Ann. des Deux-Monde*, 1855-56, p. 264. — Le même Tribunal condamna, le 13 juin 1851, à *20 coups de fouet* Maria Biagi de Castelletto pour « avoir injurié des fumeurs paisibles ». *Journal de Rome*, 13 juin 1851. — Pour venir à bout de la même conspiration, le duc de Modène avait ordonné à ses soldats de fumer. *Ann. des Deux-Mondes.*

(2) Elles faisaient partie des États pontificaux depuis 1814.

Deux-Mondes, 1860.) Étrange comparaison, puisqu'aucune de nos révolutions n'a eu pour but, et aucun de nos partis n'a pour programme, d'ériger quelques provinces en gouvernement séparé, ou d'appeler un souverain étranger au trône de France !

D'incessantes rébellions (1), suivies de cruelles répressions (2), l'état de siège et la loi martiale devenant le régime habituel du pays (3), la nécessité constante pour le pape de demander contre ses sujets la protection de l'étranger (4), la déchéance du pouvoir temporel votée en 1849 à la Constituante romaine par 120 voix sur 142 votants, prouvent suffisamment que les sujets du pape ne pensaient pas, avec M. de Maistre, que le gouvernement pontifical fût une « administration douce, décente et paisible », ni, avec Pie VII, (*præ-*

(1) Les principales insurrections furent celles de 1823 à Ravenne ; de 1831 et 1832 dans les Romagnes ; de 1844 dans les mêmes provinces ; de 1840 à Ancône, etc. ; de 1845 à Rimini ; de 1849 dans tous les États Pontificaux ; de 1859 dans les Romagnes, les Marches et l'Ombrie. Des troubles avaient lieu presque chaque année à Bologne, Ancône, Viterbe, etc. — V. Lesur, *Annuaire historique*, années citées.

(2) En particulier, massacres de Césène et de Forli, en 1831, avoués par la Cour de Rome qui les appelle « triste accident ». — Déportation, en 1856, des condamnés politiques au Brésil. — Massacre de Pérouse par les Suisses, le 20 juin 1859 : 22 tués, femmes, enfants ou vieillards, 7 blessés. — V. Lesur, *Annuaire historique* et *Annuaire des Deux-Mondes*, années citées ; Massimo d'Azeglio, *i, Casi di Rimini*.

(3) Cavour, dans la note du 27 mars 1856, constate que l'état de siège et la loi martiale sont en vigueur dans les Légations depuis 1849. Ils n'y furent supprimés qu'en 1857 et rétablis aussitôt après.

(4) Intervention autrichienne de 1831 et de 1832 ; de 1832 à 1838 occupation française et autrichienne ; 1849, intervention française, autrichienne, espagnole et napolitaine ; de 1849 à 1859, occupation autrichienne des Romagnes ; occupation de Rome par les Français, 1849-1866 ; intervention de la France, 1867.

mium de motu proprio du 6 juillet 1816) qu'il présentât « un modèle de législation ».

Il convient d'ajouter qu'il y avait à l'avènement de Pie IX deux mille exilés, proscrits, ou condamnés politiques, sans compter des milliers de « suspects publiquement notés comme tels, auxquels dès lors tous les emplois les plus infimes étaient interdits. En 1856, après une amnistie, sous un souverain plus clément que Grégoire XVI, il restait encore 224 exilés et 338 détenus pour crimes politiques, sans compter 59 condamnés auxquels leur grâce n'avait été accordée qu'à titre temporaire et à condition de ne pas exercer leur profession (1).

Les griefs des populations étaient principalement :

L'absence de garanties constitutionnelles et même de stabilité dans la législation. Un simple *motu proprio* suffit à Pie IX pour abroger la Constitution qu'il avait lui-même octroyée à ses sujets. Il promit, au moins, devant l'Europe catholique assemblée à Gaëte, de leur conserver l'exercice des libertés communales : les élections, instituées par le *motu proprio* du 12 septembre 1849, furent interdites par une circulaire du 5 août 1853 (2). Aussi les populations n'avaient-elles aucune confiance dans les édits réformateurs, sachant bien qu'ils seraient peu à peu abrogés par le même pape ou par son successeur ;

(1) Ch. Gouraud, Rome sous le Pontificat de Pie IX, *Rev. des Deux-Mondes*, 1er janv. 1852 — *Annuaire*, 1856.

(2) De même Léon XII abolit la plupart des réformes opérées par le *motu proprio* de 1816 dans l'administration de la justice, et rétablit par exemple le latin comme langue officielle dans les tribunaux.

L'absence de toute liberté de conscience : un testament n'est valable que s'il contient un legs à une communauté religieuse; — le tribunal du Saint-Office a le droit de poursuivre les blasphémateurs et ceux qui manquent à la messe; — le même tribunal a la surveillance des Juifs auxquels un décret de 1843 interdit de nourrir ou de loger des chrétiens, d'habiter ailleurs que dans les Ghetti, d'entretenir même des relations d'amitié avec les chrétiens, et auxquels il est ordonné de vendre leurs biens dans l'espace de trois mois. Rappelons à ce propos l'affaire Mortara (1858);

La confusion et l'arbitraire qui régnaient dans l'administration de la justice. Au civil, 1869, après les réformes de 1832 et 1834, il y avait dix juridictions extraordinaires subsistantes : le pape seul, suppléé par son auditeur, a le droit de prononcer l'émancipation, l'interdiction, de modifier ou annuler les testaments et d'ordonner l'aliénation des biens dotaux; — le tribunal de la fabrique de Saint-Pierre tient de Jules II le privilège de rechercher les legs pieux et d'en poursuivre l'exécution sans qu'on puisse opposer aucune prescription. — Au criminel, les commissions extraordinaires et la justice sommaire sont presque en permanence. Un simple légat, Rivarola, juge en 1823 les habitants soupçonnés d'avoir pris part à l'insurrection et prononce 508 condamnations dont 7 à la peine de mort, 13 aux travaux forcés à perpétuité, 100 à la surveillance politique;

L'absence de tout contrôle en matière financière (1);

(1) L'avis de la Consulte d'État pour les finances n'était pas obligatoire. « Elle ne procède que tous les six ans, en détail, à l'examen des

Les vexations et les injustices de toute espèce infligées aux personnes soupçonnées d'idées libérales. Après la fuite des Autrichiens de Milan, en 1849, on trouva et l'on publia une correspondance officielle où Mgr Bedini, commissaire extraordinaire pontifical, demandait au feld-maréchal Radetzki, commandant les forces autrichiennes, la permission d'incorporer dans ses régiments les vagabonds mal pensants; le feld-maréchal refusa « *pour ne pas gâter par la contagion l'esprit exemplaire qui anime l'armée de S. M. Royale et Impériale Apostolique* ». En 1859, le gouvernement des Romagnes publia aussi les actes des autorités pontificales. Il en résulte, entre autres faits historiques, que des centaines de personnes ont été poursuivies, condamnées à l'amende ou à la prison, pour « légèreté, loquacité, idées erronées en politique, penchant pour les innovations, mauvaise conduite, versatilité politique, tiédeur dans leur attachement au gouvernement, tendance à avoir de mauvais principes (1) »;

L'absence d'instruction pour les enfants et de carrières pour les jeunes gens (2);

Les exemptions et privilèges sans nombre de la noblesse et de la prélature. Un tribunal, celui de l'Immunité ecclésiastique, a pour mission exclusive de veiller à ce que les personnes et les biens appartenant à l'Église soient francs et quittes d'impôts; l'ecclésiastique défendeur ne peut être assigné que devant un tri-

dépenses ordinaires et obligatoires du budget ». Mgr Pavy, *op. cit.*, p. 340.

(1) *Annuaire des Deux-Mondes*, 1858-1859.

(2) Ch. Gouraud, Rome sous le pontificat de Pie IX, *Rev. des Deux-Mondes*, 1er janv. 1852.

bunal ecclésiastique; la « *Congregatio Laurelana* » est chargée d'examiner les causes qui concernent « les personnes privilégiées » (1);

La résistance systématique du gouvernement à tout progrès, à toute innovation. Léon XII défendit la vaccine; « vivent les chemins de fer! » et « éclairage au gaz! » furent, pendant quelque temps, des cris séditieux (2). Les papes appliquaient aux choses temporelles le principe posé par Grégoire XVI dans son Encyclique du 15 août 1832 que « l'Église est ébranlée par quelque innovation que ce soit »;

L'impuissance de la police pontificale à réprimer le brigandage (3). Avant l'annexion de 1791, Avignon était aussi un repaire de brigands (4)..Consalvi dut, en 1816, ordonner de détruire Sonnino, ville de 2.000 âmes, exclusivement habitée par des malfaiteurs. Les historiens citent une circulaire du gouvernement de Bologne, du 6 juillet 1833, prescrivant de n'arrêter les brigands qu'à la dernière extrémité « pour ne pas fatiguer les tribunaux et pour éviter de grandes dépenses au Tré-

(1) M. Pujos, *op. cit.*

(2) Metternich, *Mémoires*, VII, p. 412. Le premier chemin de fer fut inauguré le 7 juillet 1856 entre Frascati et Rome.

(3) V. à ce sujet dépêches de Blacas d'Aulps, ambassadeur de France, Hubaine, *Le gouvernement temporel des papes jugé par la diplomatie française*, p. 103, etc. — En 1856, au Congrès de Paris, lord Clarendon constate le défaut de sécurité dans les États romains. — V. aussi Lesur, l'*Annuaire des Deux-Mondes*, et les actes publiés par le gouvernement des Romagnes.

(4) V. Taine, *Révolution*, II, p. 168 et les pièces citées. « Moyennant une faible rétribution qu'ils (les mauvais sujets de la France, de l'Italie et de Gênes) donnaient aux agents du pape, ils en obtenaient protection et impunité. »

sor (1) ». — « Plus que les canons italiens qui firent la brèche à la Porta Pia, disait le garde des sceaux à la séance du 11 fév. 1871 de la Chambre des députés italienne, l'asile que les brigands des provinces méridionales trouvaient dans les riches provinces pontificales porta le dernier coup au pouvoir temporel et fut une des plus puissantes causes de sa chute ;

Enfin l'appui que les adversaires de l'unité italienne ont toujours rencontré à Rome (sauf dans les premières années du pontificat de Pie IX) et la faveur avec laquelle les princes dépossédés y étaient accueillis. — « Le Saint-Siège, écrivait Napoléon III dans sa lettre à M. de Thouvenel du 20 mai 1862, est entouré des adhérents les plus exaltés des dynasties déchues, et cet entourage n'est point fait pour augmenter en sa faveur les sympathies des peuples qui ont renversé ces dynasties. » — « A peine l'unité de l'Italie était-elle faite, disait M. J. Simon au Corps législatif le 3 déc. 1867, que les plus importants parmi les souverains déchus et les ennemis de l'unité italienne venaient chercher refuge à Rome... Rome est immédiatement devenue le Coblentz de l'Italie moderne (2). »

5. — Les sujets du pape voulaient donc modifier pro-

(1) Edg. Quinet, *La Question romaine.* — *Ann. des Deux-Mondes*, 1858-59, p. 273. — Lesur, *Ann.*, 1858, p. 501.

(2) « Il faut éteindre à Rome un foyer permanent de conspirations et d'intrigues contre l'existence de l'Italie et contre ses institutions. » (Mancini, discours à la Chambre des députés, 17 août 1870.) — « Rome, disait le général Menabrea au Sénat, 5 déc. 1864, est le centre et le rendez-vous de tous les conspirateurs contre l'ordre de choses actuel ; de ses murs sont parties et partent peut-être encore ces bandes sanguinaires qui portent la désolation dans les provinces voisines. »

fondément et améliorer leur gouvernement : ils y étaient d'ailleurs, comme nous le verrons, encouragés par l'Europe tout entière. Mais voulaient-ils aussi renverser le trône pontifical, supprimer leur nationalité distincte et s'unir au royaume d'Italie ?

Cette question a été souvent discutée et les adversaires de l'Italie nouvelle ont maintes fois accusé le gouvernement piémontais d'avoir soudoyé et fomenté l'insurrection dans les Romagnes comme à Naples, pour avoir un prétexte à envahir et annexer ces pays contre le vœu de l'immense majorité des populations. Les scrutins de 1860 et de 1870 n'ont aucune valeur, dit-on, comme entachés de fraudes et de violence (1); ce qui montre les sentiments véritables des habitants, c'est leur attitude devant l'envahisseur : « Dès que les bandes s'éloignaient, dit M. Rothan (2), l'autorité légitime était spontanément rétablie; la bourgeoisie demandait des armes pour soutenir la cause du Saint-Siège et les *squadriglie*, — paysans enrôlés, — rivalisaient de courage et de fermeté avec les autorités régulières. »

On pouvait cependant répondre par des faits qui semblent prouver chez les populations des Romagnes la volonté d'échapper à la domination pontificale et de se joindre aux autres fractions de l'Italie. Ainsi Bologne, en 1859, après le départ des Autrichiens, malgré la présence de 5.165 hommes de troupes pontificales dont 1.200 mercenaires, se trouva indépendante sans coup

(1) Voir notamment cardinal Antonelli au nonce à Paris, 29 fév. 1860, et la lettre de Pie IX à Victor-Emmanuel, le 2 avril 1860. « Je m'abstiens, dit le pape, de demander l'avis de V. M. sur le suffrage universel, comme aussi de dire quelle est mon opinion sur ce suffrage. »

(2) *Relations de la France et de la Prusse*, VII.

férir, et l'autorité du S.-S. fut renversée sans que nul songeât à s'y opposer et sans qu'il y ait eu besoin, comme le disait notre ministre des affaires étrangères, le 12 février 1860, « d'aucune excitation particulière (1) ». Un gouvernement provisoire avait alors surgi et le cabinet français ainsi que le cabinet anglais étaient obligés de reconnaître que ces pouvoirs improvisés avaient su maintenir l'ordre et que « l'Italie avait offert un spectacle qui, en surprenant les uns, avait forcé les sympathies des autres (2). » Enfin, quand les habitants furent appelés au scrutin, une majorité (qui était presque l'unanimité) acclama la patrie nouvelle.

On a, il est vrai, accusé ce plébiscite d'être entaché de fraude et de violence : c'est, en Droit des gens comme en Droit interne, la ressource des minorités dont un vote brise les espérances. Mais qu'importe l'emploi « *de tous les moyens dont les factions victorieuses peuvent se servir* (3) », quand on songe qu'à Bologne il y eut 21.000 suffrages pour l'annexion, et *deux* contraires ; dans les Romagnes 200.000 oui et 244 non; dans l'Ombrie 97.000 oui et 380 non; dans les États romains 133.000 oui et 1.500 non et dans les Marches 133.000 oui et 1.200 non. Dira-t-on, avec la Cour de

(1) A cet argument, le cardinal Antonelli répondait par un argument *ad hominem* : « — Peut-être ne serait-ce pas aller trop loin que de penser que, si ailleurs on retirait tout à coup de la capitale la garnison qui la protège, il arriverait certainement quelque chose, comme à Bologne, sans qu'on pût déduire d'un tel fait que le gouvernement a été jusqu'alors mauvais ou que les gouvernants sont incapables. » (Cardinal Antonelli au nonce à Paris, 29 fév. 1860.)

(2) M. Thouvenel, dépêche au marquis de Moustier, 31 janvier 1860, Lord J. Russel à sir Hudson, 27 oct. 1860.

(3) Cardinal Antonelli au nonce à Paris, 29 fév. 1860.

Rome, que ces votations ne peuvent nullement indiquer les désirs du *vrai peuple*, parce que les cinquante-neuf soixantièmes des électeurs n'y prirent aucune part? Comment se fait-il alors que ces cinquante-neuf soixantièmes n'aient pas manifesté leurs désirs véritables quand la France envoya des émissaires pour engager ces populations à rentrer sous l'obéissance de leurs précédents souverains? Pourquoi MM. Reiset et Poniatowski échouèrent-ils dans leur mission ainsi que le constate M. Thouvenel dans sa dépêche du 31 janvier 1860?

D'ailleurs, l'histoire l'enseigne, bien que les résultats d'un plébiscite soient souvent altérés par des manœuvres frauduleuses, quand un conquérant consent à soumettre ses annexions au vote des annexés, c'est que les sentiments de ceux-ci ne peuvent être douteux. L'Allemagne a-t-elle, en 1871, consulté les Alsaciens-Lorrains dont elle occupait le territoire et qu'elle aurait pu chercher à intimider? N'a-t-elle pas différé l'exécution de l'art. 5 du traité de Prague jusqu'au jour où elle a pu l'effacer? Nous considérons donc l'introduction des plébiscites dans les actes du Droit des gens, à quelque critique que l'application puisse donner lieu, comme une grande idée, et la France, qui l'a toujours défendue et pratiquée pour la Savoie, pour Nice, pour l'île de Saint-Barthélemy, a le droit d'en être fière. Les annexions qu'un vote populaire n'aura pas sanctionnées seront, aux yeux de tous, des faits de simple violence, de l'aveu même du vainqueur.

Il nous semble, d'ailleurs, qu'après l'expérience de ces dix-huit dernières années, il n'est plus possible de contester le désir qu'avaient les populations des États romains de se réunir à l'Italie.

Est-il vrai, en effet, que depuis 1860 et 1870 aucun mouvement n'a eu lieu pour rétablir l'ancien état de choses? L'ordre le plus parfait n'a-t-il pas régné dans ces provinces, jadis si turbulentes? Le roi Victor-Emmanuel n'est-il pas entré dans Rome au milieu de la joie la plus vive? La loi du recrutement et la perception de l'impôt rencontrent-elles plus de résistances à Rome qu'à Gênes, à Naples qu'à Venise? Déjà le 15 avril 1865, M. Rouher, ministre d'État, constatait devant le Corps législatif que l'impôt anticipé avait été payé avec empressement et que l'armée italienne issue du recrutement avait une excellente attitude : il y voyait avec raison la preuve que l'unité italienne était sincèrement acceptée. Ne peut-on pas le dire avec encore plus de vérité aujourd'hui, dix-huit ans après que Rome est devenue italienne? Les faits ne semblent-ils pas significatifs, quand on songe que les papes n'osaient pas confier leur sécurité à une armée indigène, et que la France, dans la Convention du 15 sept. 1864, stipulait expressément pour eux la faculté de recruter des mercenaires, sans laquelle il semblait que le pouvoir temporel dût s'écrouler?

Rappelons, en terminant, qu'il n'y a au Parlement italien presque aucun représentant de la nation voulant la restauration du pape : « Il ne s'est pas constitué de parti clérical en Italie, dit M. Laveleye (1), parce que tous les Italiens voulaient avoir Rome pour capitale, et que le haut clergé s'est montré hostile aux aspirations nationales. Chose presque inconcevable : dans la dernière Chambre, on ne comptait que trois représentants dévoués

(1) L'absence de partis en Italie, *Rev. Deux-Mondes*, 1er mai 1871.

aux idées ultramontaines (1), et dans la Chambre récemment élue il n'y en a pas beaucoup plus. » Sans doute, la Cour de Rome a défendu à ses partisans de prendre part aux élections. Mais l'abstention est le subterfuge auquel recourent les partis pour dissimuler leur faiblesse; que si l'espérance de la victoire ou même d'une défaite honorable renaît pour eux, ils répudient bien vite une tactique aussi peu redoutable pour leurs adversaires : l'histoire de l'opposition républicaine sous le second Empire le prouverait au besoin.

6. — Détesté de ses sujets, battu en brèche par le mouvement unitaire, le gouvernement pontifical était encore sévèrement jugé par les puissances étrangères.

L'Autriche a toujours soutenu le gouvernement temporel des papes à partir de 1814. Or le prince de Metternich, chancelier d'Autriche, qui, de 1809 à 1848, dirigea les affaires étrangères et consacra toutes les forces de son pays à la défense de trône pontifical, écrit dans ses lettres soit à Apponyi, ambassadeur de Paris, soit à Lutzow, ambassadeur à Rome : « Le gouvernement pontifical appartient malheureusement à la catégorie de ceux qui sont le moins capables de gouverner; — le désordre qui règne dans quelques-unes de ses provinces est, en majeure partie, sa faute et celle de ses agents. — « Le gouvernement pontifical ne sait pas gouverner; il ne sait même pas administrer une ville gâtée comme l'est Bologne. » — « Si la Cour de Rome entend si mal l'art de gouverner les peuples, le Cabinet n'est guère plus avancé dans celui de saisir les nuances. » —

(1) C'est ce qu'un député de la gauche appelait « la patrouille pontificale ».

— « Nous connaissons trop la tendance des hommes influents à Rome, pour ne pas admettre que le parti qui y prédomine et qui est opposé à tout bon gouvernement n'hésitera pas à considérer... les derniers événements comme autant de circonstances favorables à l'ajournement de toute mesure utile (1). »

Après la fuite des Autrichiens de Milan, en 1849, on trouva une foule de rapports d'agents autrichiens, qui tous sont très défavorables à la façon d'administrer et de gouverner du pouvoir pontifical (2).

La diplomatie française ne s'est pas montrée plus indulgente. Dans un discours prononcé au Sénat, le 1er mars 1862, un orateur montrait tous les envoyés français, même quand ils s'appelaient le cardinal de Bernis, même quand ils représentaient Louis XIV, Louis XV, ou Louis XVIII, blâmer la méthode de gouverner des papes (3). Le cardinal de Bernis conseille, quand on veut s'édifier à Rome, de fréquenter les églises et d'assister aux offices, mais de ne pas approfondir « ni les mœurs du pays, ni les procédés, ni la manière d'administrer la justice et de conférer des bénéfices et des places importantes ». Il va même jusqu'à dire que l'un des plus grands sacrifices qu'il puisse faire au roi, c'est de résider dans une Cour pareille. De Blacas d'Aulps, chargé d'affaires du roi Louis XVIII, écrit, le 4 mai 1816 : « Trois divinités puissantes, la

(1) Metternich, *Mémoires*, t. V, p. 315, 341, 343, 325, etc.

(2) V. Eugène Rendu, *L'Autriche dans la Confédération italienne*, et les *Extraits des Carte secrete e Atti uffiziali della Polizia Austriaca*.

(3) V. Documents cités dans le Discours du prince Napoléon au Sénat, 3 mars 1862. — V. aussi Hubaine, *Le Gouvernement temporel des papes jugé par la diplomatie française*, 1862.

vanité, l'argent et la peur, gouvernent ce pays-ci depuis des siècles. Vous serez peut-être étonné que je ne traduise pas en chiffres ce que je viens de vous exposer; mais il n'y a pas de mal, si on ouvrait ici ma dépêche, qu'on y vît mon opinion. Il ne sert à rien ici de parler raison ; j'en ai sans cesse la preuve. » Bref, si l'on voulait résumer l'opinion de tous nos envoyés, il faudrait emprunter à Lamartine sa définition du gouvernement romain : « Les vices de toutes les natures de gouvernements, sans leurs avantages, réunis dans un seul gouvernement (1). »

Ajoutons que des Cabinets, dont les rapports moins fréquents avec la Cour de Rome garantissent encore mieux l'impartialité, partageaient cette opinion. Lord Palmerston déclara aux Communes de 1856 que le gouvernement papal était arbitraire, tyrannique, pire que la démocratie même (2), et sir Russell écrivait dans sa célèbre note du 27 octobre 1860 : « Le roi des Deux-Siciles et le pape pourvoyaient si mal à l'administration de la justice, à la protection de la liberté individuelle et au bonheur général du peuple, que la chute de leurs gouvernements a paru à leurs sujets un préliminaire indispensable de toutes les améliorations. »

Ainsi le gouvernement pontifical était impopulaire dans les provinces romaines ; celles-ci voulaient faire

(1) V. aussi un extrait des Mémoires du cardinal Pacca, E. Clairin, *Cléricalisme*, p. 115.

(2) Le même homme d'État disait en 1862 aux Communes : « Le Pape lui-même a intérêt à déposer ce pouvoir temporel dont ceux qui l'ont exercé en son nom et sous son autorité ont si misérablement abusé. » Cité par Mancini dans son discours à la Chambre des députés, du 28 janvier 1871.

partie du royaume d'Italie; l'Europe constatait que le gouvernement du pape était contraire aux intérêts de ses sujets.

Quelles règles du Droit des gens étaient applicables à cette situation?

Quelle a été la conduite des puissances étrangères envers les papes et leurs sujets?

C'est ce qu'il faut maintenant examiner.

DEUXIÈME PARTIE

Les interventions étrangères.

I

Introduction

Il faut tout d'abord reconnaître que la théorie sur laquelle les papes prétendaient fonder leur droit de gouverner les États romains ne pouvait être admise dans les rapports juridiques internationaux, et devait être repoussée, comme elle le fut effectivement, par presque tous les cabinets européens.

Dire, en effet, d'un État qu'il est un domaine, que ce domaine est la propriété d'une communauté religieuse et qu'il lui est nécessaire pour le libre exercice de son culte; affirmer que cet État est inaliénable parce que le souverain n'en est pas propriétaire mais seulement administrateur, c'est peut-être énoncer des principes théologiques, c'est à coup sûr contredire les règles élémentaires du Droit des gens.

1. — Et d'abord un État ne peut être la propriété ni d'une personne, ni d'une collectivité dont les membres sont répandus sur toute la surface du globe.

La raison en est qu'un État est essentiellement une association d'hommes et qu'une association ne peut être objet ni de propriété ni de possession. Sans doute, à cette société un territoire est nécessaire pour qu'elle présente aux autres nations des garanties de responsa-

bilité, des caractères de permanence et de stabilité. Est-ce à dire pour cela que les habitants de ce territoire devront en suivre toutes les vicissitudes, comme des immeubles par destination, et recevoir la loi de toute personne physique ou morale à qui cette terre sera louée, donnée, vendue, hypothéquée, concédée à titre de fief, au gré de tous les caprices de la politique? C'est là une théorie qui, méconnaissant toute liberté et toute dignité humaines, date, dans le Droit des gens, de l'époque féodale. « Dans le régime féodal, la condition des personnes est subordonnée à celle de la terre; la propriété et la souveraineté se trouvent confondues (1). » C'est grâce à cette doctrine que l'on vit des souverains léguer leur royaume, comme Charles II d'Espagne. Mais de pareilles aliénations ne sont plus admissibles dans le Droit moderne : les souverains et les gouvernements ne sont plus considérés, au moins dans les rapports internationaux (2) , que comme les *représentants* et non comme les *propriétaires* des États (3).

(1) V. Dalloz, v° *Propriété*, 31.

(2) V. quant à notre Droit interne, *ibid.*, l'exposé des motifs de la loi relative à la propriété, par Portalis : « L'empire qui est le partage du souverain ne renferme aucune idée de domaine proprement dit. »

(3) V. Carnazza-Amari (II, p. 24), *Droit international public*. — On peut s'étonner de voir, dans les protocoles du Congrès de Berlin, qu'un plénipotentiaire turc a pu, sans soulever de protestations, dire à la séance du 26 juin 1878, à propos de la Bulgarie : « Le tribut représente le lien qui rattache la principauté à l'empire ; il est le prix du rachat de la sujétion directe. » Et Carathéodory Pacha faisait bien remarquer que le tribut ne représentait pas du tout la portion de la dette que la Bulgarie aurait à supporter : l'art. 9 du Traité de Berlin dit, en effet, que cette part de la dette entrera en ligne de compte dans l'évaluation du tribut. Or, un tribut ne saurait être légitime que s'il représente

Un État n'étant jamais objet de propriété, l'Église catholique ne pouvait posséder Rome et son territoire (1). Elle aurait pu, sans doute, acheter ou recevoir comme donation dans une contrée quelconque et en se conformant aux lois du pays, soit des palais pour y mettre ses archives, y tenir ses assemblées et y établir le siège de son gouvernement, soit des biens fonds pour en jouir et en avoir les revenus. Elle aurait pu, dans ces domaines qu'on peut imaginer très vastes, employer un grand nombre d'hommes à des travaux de toute nature. Elle eût été ainsi propriétaire d'un domaine; mais elle n'eût pas été propriétaire d'un État. Le domaine serait resté soumis à la *souveraineté* de l'État dont il faisait partie; les employés auraient gardé leur nationalité. Allons plus loin : supposons que l'État, usant de son droit, eût abdiqué sa souveraineté territoriale sur les terres ainsi concédées à l'Église catholique. Il se serait formé un nouvel État, dont le pape et les cardinaux auraient constitué l'autorité suprême ; mais ce nouvel État aurait toujours eu le droit d'user de sa souveraineté intérieure et de changer à son gré la nature de son gouvernement.

Mais, dira-t-on, l'État primitif ne pouvait-il pas n'aliéner son territoire qu'à cette condition expresse que le nouvel État restât perpétuellement sous le gouvernement direct des chefs de l'Église? Il ne le pouvait pas.

exclusivement les dettes qu'un pays nouvellement formé peut avoir envers l'État dont il se sépare.

(1) *Contrà :* Metternich : « La capitale du monde catholique appartient aux nations catholiques; » et le ministre des affaires étrangères d'Espagne : « Les peuples catholiques considèrent Rome comme une propriété commune. » Lawrence, *Commentaires*, II, 275.

Un État ne peut être créé sous condition résolutoire, parce que sa souveraineté et son indépendance seraient nulles, s'il dépendait d'un tiers de faire cesser son existence par la revendication. De même que la loi civile n'admettrait pas une émancipation conditionnelle, de même le Droit des gens condamne une abdication conditionnelle de souveraineté faite par un État en faveur de quelques provinces. Napoléon Ier revendiqua, nous le verrons, les États pontificaux, sous prétexte que Charlemagne, « son glorieux prédécesseur », les avait donnés aux papes sous certaines conditions qui n'avaient pas été remplies. Quelle dignité, quelle sécurité y aurait-il pour les nations, si de pareilles théories étaient admises?

2. — Un État ne pouvant être la propriété ni d'une communauté, ni d'un homme, ni même de son souverain, il en résulte que nul n'a le droit d'aliéner une partie de son territoire : il n'y avait sur ce point aucune différence entre le pape et les chefs des autres États.

En principe, le territoire d'une nation est inaliénable comme tel, puisque nul n'en a la propriété. L'État peut seulement abdiquer son droit de souveraineté sur une portion de son territoire, soit volontairement, en échange d'une compensation quelconque, soit contraint et forcé par suite de guerre. Dans ces deux cas, toute annexion à une autre nation n'est valable qu'avec le consentement des annexés. Si cette condition manque, et que l'annexion soit exécutée de vive force, il en résulte cependant un état de fait dont le Droit international tient compte, de même que le Droit civil considère comme existants les contrats entachés de violence.

Un État est toujours maître de déclarer qu'il ne con-

sentira aucune abdication de souveraineté, ou (pour parler un langage à la fois moins précis et plus commode) aucune aliénation de territoire. Il peut, à plus forte raison, mettre à la validité de ces aliénations telles conditions qu'il juge convenables. Notre Constitution de 1793 (art. 121) ordonnait, par exemple, de ne pas faire la paix avec un ennemi qui occuperait le territoire et déclarait nulle par conséquent toute cession consentie dans ces circonstances. D'autres constitutions ont imposé au chef de l'État le serment de garder intactes les frontières du pays; telle fut chez nous la Constitution de 1804 : « Je jure, devait dire l'empereur, de maintenir l'intégrité du territoire de la République. » (Art. 53.) Les rois de France, avant 1789, prêtaient le même serment à leur sacre. C'est une obligation de cette nature que divers actes, et en particulier une bulle d'Innocent XII (1), imposaient au pontife nouvellement élu.

(1) Cette bulle, du 23 juin 1692, se trouve à sa date dans le *Bullaire*. Elle est signée par tous les cardinaux et par le pape; les signatures sont précédées de cette formule « *promitto, voveo et juro* ». Le titre en est : « *Præscribitur moderatio servanda a pontifice in concedendis bonis ecclesiasticis suis consanguineis et affinibus, horumque loco adlectis; necnon modus in signandis gratiis per concessum ipso ægrotante.* » Pour les *concessa* arrachés au pontife malade, elle exige, comme condition de validité, la signature de deux cardinaux. Défense est faite au pape de faire des libéralités à ses parents et alliés, à moins qu'ils ne soient pauvres et dans la même mesure où le pape secourrait des pauvres qui lui seraient étrangers. Défense est faite aussi d'assigner aux cardinaux des rentes à vie dépassant 12.000 écus. Pour enlever un prétexte à des munificences déguisées sous le nom de traitements, Innocent XII supprime une foule de charges rétribuées.

Tous les cardinaux doivent jurer d'obéir à cette constitution. Les futurs cardinaux jureront « *in assumptione pilei* ». Le serment sera répété au conclave en même temps que les cardinaux jurent d'observer la Constitution de Jules II « *De electione romani pontificis* », de Pie V « *Ne*

Mais quel est l'effet de ces différentes dispositions? Est-il d'annuler les traités que les rois ou les papes peuvent avoir signés malgré les constitutions et les serments? Évidemment non. Ces règles légales ont pour but d'engager la responsabilité des souverains qui les violeraient en consentant des cessions de territoire. Mais l'ennemi qui use de sa force et n'invoque pas la Constitution, l'ennemi qui, moyennant une acquisition territoriale, a bien voulu ne pas pousser à leur extrême limite les conséquences de sa victoire, l'ennemi ne peut être dupé et obligé de recommencer la guerre, peut-être dans des circonstances plus défavorables.

Ici se présente la même situation que pour les capitulations militaires. La loi peut défendre aux généraux de capituler dans telles circonstances, par exemple en rase campagne (1), ou avant qu'il y ait brèche accessible et praticable au corps de la place et qu'il y ait eu au moins un assaut (2). On peut même concevoir une législation qui obligerait à l'héroïsme et interdirait absolument aux chefs d'armée de capituler. Est-ce à dire que les capitulations consenties par des commandants au mépris de ces lois seront nulles, et que l'assiégeant devra remettre de nouveau les places à l'ennemi, si elles lui ont été livrées alors que le Code national le défen-

civitates et loca S. R. E. infendentur », et de Sixte V « *De pecuniis in arce S. Angelis positis inde non amovendis* ». Enfin le pape nouvellement élu devra prêter le même serment.

Cette bulle est, on le voit, inspirée beaucoup plus par les abus du népotisme que par la crainte des aliénations en faveur de puissances étrangères.

(1) *Code français de justice militaire*, art. 210.

(2) Décret 25-26 juillet 1792.

dait? Comment un ennemi pourrait-il entrer dans le détail de la législation du pays qu'il occupe et examiner la valeur juridique de la convention? N'est-il pas évident que le seul résultat de ces défenses légales sera d'entraîner le jugement et la condamnation de ceux qui les auraient violées?

Il en est de même des gouvernements auxquels la Constitution impose de ne consentir aucune aliénation de territoire. C'est à eux d'examiner s'ils doivent arrêter dans l'intérêt de leurs peuples l'effet de la violence, ou s'ils préfèrent rester fidèles à leur promesse, quelles qu'en puissent être les conséquences (1).

Telle était précisément la situation des papes. Liés par leur serment, ils ont toujours protesté contre les aliénations qu'on leur imposait, comme Bonaparte, ou qu'on leur conseillait, comme Napoléon III. Mais l'histoire conserve l'exemple du traité de Tolentino où un pape, « cédant à une violence irrésistible (2) », abandonna une grande partie du territoire de l'Église. Le Saint-

(1) Tout autre serait la solution à donner si la cession de territoire avait été consentie par un *pouvoir* incompétent, p. ex. par le président de la République seul, sous l'empire de la Constitution de 1875; le traité serait alors absolument nul, comme le serait la capitulation conclue, p. ex., avec un officier subalterne non autorisé. Mais encore faudrait-il qu'il y ait un texte précis ou une coutume certaine, et non pas, une prétention vague, comme celle des États généraux qui, sous le roi Jean Ier et sous François Ier, considérèrent comme nulles des cessions territoriales accordées sans leur aveu.

(2) Dépêche du Card. Antonelli, 29 février 1860. — Dans une allocution en consistoire public du 4 septembre 1815, Pie VII, protestant contre les décisions du Congrès de Vienne, invoque la nullité du traité de Tolentino : 1° parce qu'un traité fait à la suite d'une guerre injuste contre un État faible et innocent est essentiellement nul; 2° parce que le reste des États pontificaux, ayant été envahi peu de temps après malgré les dis-

Siège ne se trouvait donc pas, comme il le disait, au point de vue de l'inaliénabilité du territoire, dans une condition unique et anormale. N'étant pas propriétaire de ses États, pas plus que les autres souverains, le pape ne pouvait les aliéner ; mais il pouvait être contraint par la force à des abdications de souveraineté partielles ou totales que les constitutions de l'Église (nullement opposables aux nations étrangères) leur interdisaient à la vérité.

3. — La nature du pouvoir temporel des papes était donc en tous points semblable à celle des pouvoirs établis chez les autres peuples. Elle se résumait, non pas en un droit de propriété ni même d'administration, mais en un devoir de gouverner et de représenter les Romains au mieux de leurs intérêts.

Il en résultait pour ces populations le droit de modifier selon leurs désirs et leurs aspirations, au besoin même de changer la nature de leur gouvernement ; pour les nations étrangères, le devoir de ne pas intervenir dans ces révolutions intérieures et de reconnaître tout gouvernement paraissant offrir des garanties de stabilité suffisantes.

Toute association d'hommes a le droit inaliénable et imprescriptible de se donner telle forme de gouvernement qu'il lui plaît et de changer ses représentants, rois absolus ou constitutionnels, chefs d'État élus ou héréditaires, dictateurs suprêmes ou assemblées toutes puissantes, aussi souvent qu'elle le croit utile et conforme à ses intérêts. Il n'existe, au point de vue du Droit

positions du traité, celui-ci a été annulé par l'agresseur lui-même. — V. aussi Protestation de Consalvi, même date. — (V. ces documents à leur date, *Bull. Rom.* Pie VII.)

international, aucun droit exclusif pour telle forme monarchique ou républicaine à représenter une nation : tout gouvernement doit être reconnu, tout gouvernement est légitime dès qu'il paraît durable.

Ce n'est pas, en effet, le Droit des gens qui crée les États et leur donne le droit à l'autonomie, pas plus que le Droit civil ne crée les hommes et ne leur confère le droit à la liberté individuelle.

Le Droit privé constate l'existence des hommes, leur droit de se diriger selon leur volonté, de satisfaire leurs besoins et leurs désirs. Il se borne à régler leurs rapports, à empêcher que l'exercice des facultés de l'un n'empiète sur la liberté de l'autre, que l'autonomie de Primus ne soit lésée par l'ingérence abusive de Secundus. Vainement celui-ci dirait-il et offrirait-il de prouver que Primus gère mal ses affaires, qu'il vaudrait mieux pour lui élever autrement ses enfants, placer ses capitaux disponibles en rentes et non en biens fonds, exercer une profession manuelle plutôt que suivre une prétendue vocation artistique. Vainement alléguerait-il que l'exemple donné par Primus (celui de la prodigalité pour prendre une hypothèse) nuit aux familles de ses voisins. La loi répondrait que la liberté est, comme le disait la Déclaration des Droits de 1793, le pouvoir de faire tout ce qui ne nuit pas aux droits d'autrui, et protègerait, même par la force, la liberté du domicile de Primus contre toute invasion, et la liberté de ses actes contre toute violence.

Il n'en est pas autrement pour le Droit international. Celui-ci constate l'existence des États, leur droit à l'autonomie, à la libre recherche de leurs aspirations, et au libre choix de leur gouvernement. C'est aux consti-

tutions intérieures des nations à déterminer les formes et les conditions dans lesquelles ce choix sera exercé. Bien plus, même quand le pacte fondamental d'un État est violé, même quand une révolution ou un coup d'État improvise des autorités en dehors de toutes les prescriptions de la loi, même alors les Cabinets étrangers doivent reconnaître ces autorités dès qu'elles semblent présenter quelques chances de durée. Peut-on savoir si la chute du gouvernement précédent et la destruction de l'ancienne constitution étaient ou non désirées par la majorité de la nation? Peut-on savoir s'il restait au peuple d'autres moyens de faire exécuter sa volonté que de recourir aux armes? Peut-on remonter ainsi de régime en régime pour apprécier si le gouvernement renversé avait lui-même une origine régulière? Alors que l'exercice sûr et impartial de la justice politique est presque impossible à organiser dans l'intérieur des États, créera-t-on un aréopage international pour juger les révolutions?

C'est là le principe de non-intervention, qui est, comme on l'a dit, la liberté individuelle des nations, principe que tous les États ont intérêt à maintenir et à faire observer pour sauvegarder leur propre souveraineté. « Si mon voisin force ma porte, non seulement j'ai le droit de repousser son ingérence, mais j'ai le droit, pour la réprimer, d'appeler à mon secours tout autre de mes voisins ayant un intérêt indirect, mais légitime, au maintien de la liberté de chaque personne et de chaque domicile. De même entre États : chacun chez soi, chacun pour soi, tous, au besoin, pour ou contre chacun, selon l'occasion (1). »

(1) Duc de Broglie, *Souvenirs* : Le ministère du 11 août.

Ce principe a été solennellement proclamé par la France en 1792 (1), invoqué de nouveau par elle en 1830 et en 1848 (2); il forme depuis cette époque l'une des bases essentielles de notre Droit public international. Il est aujourd'hui reconnu par un grand nombre de Cabinets (3) et par la plupart des auteurs; quelques-uns de ces derniers admettent malheureusement des exceptions qui détruisent le principe lui-même en en justifiant par avance toutes les violations (4).

4. — La suprématie religieuse dont un chef d'État est investi et le caractère théocratique de son pouvoir ne sont pas un obstacle au principe de non-intervention.

Tout gouvernement définit lui-même la nature du

(1) Exposé des motifs de la déclaration de guerre à l'Autriche rédigé par Condorcet (22 septembre 1792) : « Chaque nation a seule le pouvoir de se donner des lois et le droit inaliénalable de les changer. Ce droit n'appartient à aucune autre ou leur appartient à toutes avec une entière égalité : l'attaquer dans une seule, c'est déclarer qu'on ne le reconnaît dans aucune autre. »

(2) V. entre autres, Discours du président du Conseil, 1er déc. 1830, et du ministre de la guerre, 8 déc. 1830. — Manifeste aux puissances rédigé par Lamartine, 4 mars 1848.

(3) L'Angleterre l'avait déjà opposé aux délibérations de Troppau, Laybach et Vérone ; les États-Unis ont interprété en ce sens la déclaration de Monroë (1823) ; la Russie a protesté en 1856 contre la pression exercée par le Congrès de Paris sur le roi des Deux-Siciles ; l'Allemagne a maintes fois déclaré en 1871 n'avoir pas à s'immiscer dans le choix d'un gouvernement en France.

(4) Pradier-Fodéré (*Droit public international*, I, p.567 sq.) réfute victorieusement les opinions de Vattel, Martens, Heffter, Rossi, Fiore, qui admettent l'intervention dans des cas très favorables, p. ex. pour mettre fin à une guerre civile, pour délivrer un peuple d'une tyrannie insupportable. — Nous examinerons plus loin les exceptions admises par Bluntschli. — Cf. contre le principe absolu de non-intervention, Louis Blanc, *Histoire de la Révolution de 1848*, ch. XII. — Constitution de 1793, art. 118 et 119, peu en harmonie.

pouvoir qu'il exerce, le titre en vertu duquel il le détient, l'origine qu'il lui attribue. De même que le chef d'une nation peut librement prendre les appellations qui lui conviennent (1), et se faire nommer roi, prince, empereur, grand-duc, protecteur, margrave, archiduc, électeur, de même il peut déclarer qu'il tient ses droits de la volonté nationale ou de la naissance, de l'élection populaire ou de la grâce divine, sans que les autres États soient admis à contrôler et à discuter ces théories.

Le roi des États pontificaux, élu par les cardinaux, affirmait qu'il était souverain parce qu'il était pontife, et que, comme tel, il avait la charge d'administrer les domaines de l'Église catholique.

L'Europe n'avait pas à apprécier cette théorie; elle ne pouvait ni la blâmer ni l'approuver. Mais n'ayant pas qualité pour en apprécier le bien-fondé et pour la déclarer juridique, elle ne pouvait en tirer aucune conséquence de droit; en particulier, elle ne pouvait en déduire que tout gouvernement romain fondé sur un autre principe serait illégitime et devrait être renversé par les nations étrangères.

Pour prendre une comparaison, on peut imaginer que le propriétaire d'un domaine prétende, même après l'abolition du régime féodal, tenir ses titres non pas seulement de la loi, mais de telle ou telle tradition nobiliaire, théocratique ou autre, et soutienne que ses

(1) V. Carnazza-Amari, I, ch, v, § 4. Jadis la question des titres, comme celle des préséances, créait de graves difficultés entre souverains. Le Pape ne reconnut le titre de roi de Prusse (qui datait de 1701) qu'en 1786; la France ne reconnut le titre d'empereur de Russie (également créé en 1701) qu'en 1745.

descendants et lui ont seuls le droit de posséder cette terre ou ce manoir, inaliénables de leur nature. Qu'importe! Aux yeux de la loi, il n'y aura là qu'un propriétaire par succession, vente, donation ou legs, et, si le domaine passe à une autre famille en vertu d'un juste titre, la loi reconnaîtra le nouveau propriétaire.

5. — On a cependant affirmé que le devoir de non-intervention n'existait pas pour les différentes puissances de l'Europe envers les États pontificaux, et qu'elles avaient le droit de s'opposer, même par la force, à tout changement de régime dans ces États.

La religion catholique, a-t-on dit, qui compte un grand nombre d'adeptes et qui est professée dans plusieurs États par la majorité des citoyens, a besoin d'un chef visible et libre qui maintienne l'unité de la foi (1). Elle ne le tient pour libre que s'il est souverain du pays qu'il habite. Cette conception est-elle juste ou fausse? L'État n'a pas le droit de le juger. Que les catholiques se trompent ou non, ce n'est pas son affaire; *ils sont inviolables dans leur foi*. On ne peut pas, sans violer la liberté de conscience, leur dire qu'ils ont tort de vouloir un chef hors du territoire qui maintienne l'unité de la doctrine et qui soit à la fois roi et pape. Les catholiques ont le droit de n'être pas froissés dans leurs convictions, et les puissances qui ont des sujets catholiques ont le devoir de veiller à ce qu'ils ne le soient pas (2).

(1) Selon le cardinal Grasselini, *Rapports du pouvoir temporel avec l'autorité spirituelle*, 1864, quatre conditions sont nécessaires pour que le pape puisse exercer son pouvoir d'une manière véritable et utile pour l'humanité : 1° la visibilité; 2° l'autorité; 3° la puissance; 4° l'indépendance.

(2) Cette théorie est éloquemment soutenue dans le Discours de

En outre, les mêmes puissances ont un intérêt politique considérable au maintien du pouvoir temporel. Le pape est, en effet, investi, comme chef religieux, d'une autorité illimitée, rendue plus grande encore par la proclamation de l'infaillibilité. « Il est, disait déjà Montalembert, le juge suprême, le tribunal en dernier ressort, organe vivant de la loi et de la foi catholiques. » Ses ordres sont respectueusement, aveuglément obéis par des millions d'hommes. Si le pape était le protégé, le sujet d'un roi ou d'un empereur quelconque, ne devrait-on pas craindre que son immense pouvoir ne fût mis au service du souvèrain qui le protègerait et pourrait lui donner des ordres? Au lieu de l'exercice libre et impartial d'une suprématie religieuse s'élevant au-dessus des préoccupations matérielles, et qui, selon l'expression de Bossuet, tenait la balance droite au milieu de tant d'empires souvent ennemis, les puissances devront redouter une action étroitement nationale, favorisant les intérêts, les ambitions, les rancunes du gouvernement italien, par exemple.

Ainsi, l'intervention, qui se présente sous les aspects les plus divers, revêt dans cette circonstance une forme nouvelle; ou plutôt il n'est plus question d'intervention au sens propre du mot. Chaque État doit défendre la liberté de conscience de ses sujets; en prenant toutes les mesures propres à atteindre ce but, ce sont ses inté-

---

M. Thiers au Corps législatif, 13 avril 1865. — V. aussi, Discours de Montalembert, 30 novembre 1849 : « Nous avons le droit de demander à la puissance publique, au gouvernement qui nous représente et que nous avons constitué, de nous garantir à la fois et notre liberté personnelle en fait de religion, et la liberté de celui qui est pour nous la religion vivante. »

rêts qu'il protège, sa mission qu'il accomplit et son devoir qu'il poursuit, même en pays étranger.

C'est là cependant un singulier sophisme.

Certes, la foi religieuse, quelle qu'elle soit, est inviolable, en ce sens que l'État est sans droit pour la discuter. L'État est un âne bâté en fait de religion, disait sous une forme familière un homme politique italien. Il n'a donc pas à discuter la théorie (1), chère à l'Église catholique, que le pouvoir temporel est nécessaire au libre exercice de l'autorité spirituelle du pape. Rien n'est plus ridicule que de voir un empereur d'une orthodoxie douteuse déclarer la souveraineté matérielle nuisible à la religion « parce que Jésus-Christ n'a point jugé nécessaire d'établir pour saint Pierre une souveraineté temporelle », et se vanter d'avoir replacé la religion « dans son état de pureté évangélique » en la séparant de ce qui lui était nuisible (2) !

Bien plus, nous ne reconnaissons pas au jurisconsulte le droit d'examiner si l'existence d'un État pontifical est ou non utile à la religion. Nous ne discuterons donc pas avec Carnazza-Amari la question de savoir s'il y a incompatibilité entre l'exercice d'une souveraineté temporelle et la direction de l'Église, et avec Fiore, si la nécessité du pouvoir temporel est un « prétexte inventé

(1) « Ce n'est pas un dogme, mais c'est un enseignement de l'Église dont un catholique ne peut s'écarter sans témérité et sans scandale. » E. Ollivier, *op. cit.* — *Syllabus*, propositions 75 et 76.

(2) Discours de Napoléon Ier aux députés de Rome, 16 nov. 1809. — Discours d'ouverture de la session de 1809. — (Garden, *op. cit.*, XII, p. 161, 164 ; XIII, 263.)

par les papistes pour assurer dans leurs mains un sceptre vacillant (1).

Les principales autorités de l'Église catholique ont enseigné et enseignent que l'existence d'un État soumis au pouvoir du pape est désirable, utile, nécessaire dans l'intérêt de la religion. Nul n'a le droit de soutenir qu'ils comprennent mal l'intérêt de celle-ci. En ce sens, la foi catholique est inviolable.

Faudra-t-il en conclure que tout État ayant des sujets catholiques devra, parce que la communauté romaine a manifesté une aspiration et exprimé un vœu, en poursuivre la réalisation même par la force des armes, même au prix de guerres continuelles et d'exécutions militaires périodiques ?

Le soutenir, c'est oublier que le Droit n'a pas pour but de mettre la puissance publique au service des préceptes ou des doctrines d'une religion quelconque. C'est méconnaître que le Droit est une science ayant sa sphère propre, complètement séparée de celle des religions. « La science allemande, dit Bluntschli, a cessé depuis longtemps de regarder à travers le prisme des confessions religieuses... Le Droit a également cessé d'être confessionnel. Hommes d'aujourd'hui, nous ne comprenons dans le Droit que ce qui est reconnu pour une condition générale et nécessaire de la coexistence humaine, et peut en même temps être obtenu par la contrainte (2).... » Pour exercer cette contrainte et obtenir de tous ses sujets une égale obéissance aux

(1) Carnazza-Amari, *Droit international*, I, p. 550. — Fiore, I, ch. v.

(2) Bluntschli, *De la responsabilité et de l'irresponsabilité du pape dans le Droit intern.*

règles indispensables des associations humaines, l'État doit précisément s'affranchir de la tutelle des théologiens, et garder la plus stricte neutralité dans les luttes entre les différentes Églises. Le Droit n'existe, à proprement parler, que quand il a su se dégager des préceptes de la religion.

Et d'ailleurs, dans quelle partie de la législation voyons-nous la loi, sous prétexte de liberté de conscience, sanctionner tous les préceptes des autorités ecclésiastiques ?

La doctrine catholique, par exemple, enseigne que les pasteurs doivent pouvoir communiquer avec Rome et publier les Lettres apostoliques sans aucune permission préalable du gouvernement civil ; elle réprouve les appels comme d'abus, la surveillance des séminaires par l'État, l'égale tolérance pour tous les cultes (1). Notre Droit public admet-il ces principes ?

Elle condamne le mariage civil, le divorce, la suppression du for ecclésiastique (2). Notre Droit civil lui donne-t-il satisfaction sur tous ces points ?

De même en Droit international.

Le pape désire la possession de Rome et de quelques autres provinces, comme nécessaire à la liberté de sa mission spirituelle. A maintes reprises, il a déclaré que c'était le devoir des catholiques de faire la guerre pour le maintenir sur son trône temporel. Il a énergiquement condamné le principe de non-intervention (3).

(1) *Syllabus*, propos. 28, 41, 44, 46, 49, 77 et 78.

(2) *Ibid.*, propos. 66, 67, 74.

(3) Le *Syllabus* (propos. 62) met au nombre des erreurs concernant

S'ensuit-il que l'État soit, en matière internationale, obligé de satisfaire des aspirations qu'il ne peut réaliser dans sa propre législation ? L'adoption d'un pareil système obligerait les nations qui ont des citoyens appartenant à des confessions religieuses différentes à des guerres continuelles. La France, par exemple, déjà chargée de la protection des Lieux Saints, devrait entrer en lutte avec l'Italie pour restaurer le pouvoir temporel ; il lui faudrait aussi empêcher toute innovation à la Mecque, à Constantinople, pour complaire à ses sujets musulmans.

6. — Une pareille doctrine aurait encore pour conséquence de justifier d'incessantes interventions dans les affaires de plusieurs États, qui seraient destitués de leur droit à l'autonomie, et placés en dehors du Droit commun international. On créerait des États de mainmorte qui seraient, comme les *res sacræ* du Droit des gens, soumis au contrôle et à l'ingérence de toutes les nations ayant des sujets catholiques. Les conséquences de la doctrine que nous combattons seraient donc exactement les mêmes que celles de la théorie pontificale de la *propriété* de l'Église sur les États romains.

Ajoutons que l'intervention serait ici particulièrement

la morale naturelle et chrétienne la proposition qu'on doit proclamer et observer le principe de non-intervention.

Le prince de Broglie (*La Souveraineté pontificale et la liberté*) considère comme une conception chimérique celle d'un État dans lequel l'Église tiendrait à sa discrétion le gouvernement auquel « il ne resterait d'autre fonction que de veiller en armes à la porte des consistoires et des conciles ». Le même auteur trouve naturel que, sur l'invitation des pouvoirs religieux, l'État livre des guerres continuelles pour maintenir le pape à Rome. Où est la différence ?

insupportable, parce qu'elle aurait pour but d'imposer aux Romains non seulement un régime déterminé, mais encore un régime théocratique. Or, d'habitude, les nations intervenantes cherchent à implanter chez les autres leur propre régime, celui qu'elles pratiquent, et considèrent comme le meilleur. Ici, au contraire, on voudrait obliger les habitants des territoires de l'Église à supporter à perpétuité un régime exceptionnel, anormal, tel qu'aucune puissance européenne, si catholique qu'elle fût, ne pourrait le tolérer. D'après ses défenseurs eux-mêmes, le pouvoir temporel du pape ne peut se maintenir qu'en dehors des conditions ordinaires de tout gouvernement : « Il doit exister sans armée, sans parlement, ni codes, ni tribunaux (1). » Dans un tel gouvernement, la promulgation d'articles organiques, le monopole de l'Université, seraient le comble du malheur et du scandale (2). Au nom du pape, le cardinal Antonelli a déclaré à Gaëte que le ministère spirituel du souverain pontife était inconciliable, non seulement avec l'existence du régime constitutionnel, mais même avec l'institution d'un corps quelconque investi du droit de voter ou de rejeter le budget (3). Il ne faut pas que les dépenses nécessaires à la propagande puissent être rejetées par une assemblée nationale. Le pouvoir du pape doit être un pouvoir patriarcal (4), affranchi de tout contrôle, dirigeant surtout les consciences de ses sujets, et

(1) La Guéronnière, *Le Pape et le Congrès*, 1859.

(2) Mgr Dupanloup, *La Souv. pontif. selon le Droit catholique*, 1860.

(3) Protocole 12 des conférences de Gaëte. — Disc. de Montalembert, Assemblée Nat., 30 nov. 1849.

(4) La Guéronnière, *op. cit.* - Mgr Pavy, *op. cit.*, p. 303.

subordonnant leurs intérêts au bien supérieur de la foi.

De quel droit la France imposerait-elle à autrui des principes aussi contraires à son Droit public?

De quel droit l'Espagne elle-même, dont Phillimore (*International Law*, II) constate la lutte énergique dans sa législation intérieure contre les prétentions pontificales, voudrait-elle forcer les Romains à n'avoir d'autre règle que les préceptes de l'Église ?

De quel droit l'Europe entière réduirait-elle les habitants des États romains à une situation qui serait dans les lois internationales ce qu'est l'esclavage dans les les lois civiles ?

Pourquoi le fait d'avoir eu pendant des siècles un pape-roi pour chef, mettrait-il un État en dehors de la vie normale et du Droit commun ? C'est, sous une autre forme, dire avec le cardinal Bartolini que le duché de Rome, s'étant donné volontairement à la papauté, est devenu par cet acte de dédition volontaire un patrimoine consacré au culte, et qu'après cette dédicace à Dieu, il ne peut plus rentrer dans l'usage civil et commun. « En se soustrayant à la souveraineté du vicaire de J.-Ch., il se souillerait d'une horrible et sacrilège rébellion (1). »

(1) Cité par M. E. Ollivier, *Le Pape est-il libre à Rome?* — V. auss Mgr Pavy, *op. cit.*, p. 249 : « Il y a plus qu'une erreur, il y a un sacrilège de doctrine à prétendre que les peuples des États romains peuvent opérer quand il leur plait, par la révolte, leur séparation du gouvernement temporel de la Papauté..... C'est la substitution des principes de désordre aux principes d'ordre public. C'est la consécration de la révolte la plus odieuse. C'est la provocation au mépris, à la haine, à la spoliation des droits les plus sacrés. C'est le socialisme introduit dans la politique, c'est le rire de Satan traduit en axiôme. »

7. — Ces arguments théologiques ne pouvaient évidemment être invoqués par les hommes d'État modernes, et c'est sur le second argument exposé plus haut qu'on s'est surtout appuyé pour défendre les interventions à Rome. L'existence du pouvoir temporel, a-t-on dit, est une garantie pour toute nation catholique, parce que l'influence considérable de la papauté n'est au service d'aucune puissance séculière.

Pour que cette proposition fût admissible, il faudrait prouver tout d'abord que leur droit de souveraineté sur les États pontificaux assurait aux papes une indépendance complète à l'égard des puissances civiles. Or, bien loin de justifier cette opinion, c'est le contraire que l'histoire nous enseigne.

Et d'abord la possession de certaines provinces ou de certaines villes par le Saint-Siège fournissait aux princes un moyen de contrainte, un gage facile à saisir, pour obtenir certaines concessions, même en matière purement spirituelle. Clément XIII, par exemple, était-il bien libre de ne pas supprimer les jésuites quand les Français s'emparaient du Comtat-Venaissin, les Napolitains de Bénévent et de Ponte-Corvo ? Faut-il rappeler qu'Avignon et le Comtat-Venaissin ont servi d'objets de représailles aux rois de France en 1663, 1688, 1768 ?

Le pouvoir temporel n'aurait pu être une garantie sérieuse d'indépendance que si le pape avait été le souverain d'États ayant une grande étendue, et s'il avait pu faire respecter sa souveraineté par les nations étrangères, sans avoir besoin d'appui matériel. Or, depuis la Révolution, le pape a toujours été un prince protégé; protégé de Napoléon Ier de 1800 à 1809, pro-

tégé de l'Autriche de 1830 à 1848, protégé de la France de 1848 à 1870. En 1864, quand on voulut essayer de délivrer Rome de l'occupation étrangère, il fallut stipuler pour le pape le droit de lever une armée de mercenaires, sans laquelle on sentait bien qu'il eût été chassé de ses États. Quand on parle du pouvoir temporel comme garantie d'indépendance, il ne faut jamais perdre de vue qu'il s'agirait de restaurer non pas l'autorité d'un prince libre et souverain, mais celle d'un prince fatalement soumis à la protection de l'étranger. Si le pape résidant à Rome, capitale de l'Italie, peut ne pas sembler assez libre, par exemple aux Autrichiens, pourquoi le pape régnant dans Rome sous la protection nécessaire des baïonnettes françaises paraîtrait-il plus indépendant dans l'exercice de son autorité aux populations allemandes ?

Aucune des conséquences que devait amener dans l'ordre spirituel la seule conquête de Rome par l'Italie, s'il fallait en croire les défenseurs du maintien du pouvoir temporel, ne s'est produite. Ainsi, selon Mgr Dupanloup, nul ne voudrait signer de Concordats avec le pape, si l'on pouvait seulement soupçonner derrière lui une influence étrangère (1). Or, si aucun Corcordat n'a été, croyons-nous, conclu depuis 1870, il en a été de même dans la période de 1862 à 1870, où le pape était roi, et de plus, une convention, analogue à un

(1) Mgr Dupanloup, *La Souveraineté pontificale, selon le Droit Européen*. — Cf. les paroles souvent citées de Napoléon Ier : « Le pape est hors de Paris, et cela est bien ; il n'est pas à Madrid ou à Vienne, et c'est pour cela que nous tolérons son autorité... Ce sont les siècl s qui ont fait cela et ils l'ont bien fait. » Quelques années après, le pape était prisonnier de Napoléon Ier.

Concordat, a été signée entre le Saint-Siège et la Russie en 1883. A l'heure même où nous écrivons, des conventions de cette nature sont projetées entre le Saint-Siège et la Serbie, la Roumanie, la Prusse; des négociations ont lieu, sans que les États co-contractants aient cru incompatible avec leur dignité de traiter avec le Souverain Pontife dépouillé de ses États. De même M. de Broglie écrivait : « Conçoit-on le sujet d'une des puissances de l'Europe traitant avec les souverains, recevant leurs ambassadeurs, accréditant des plénipotentiaires auprès d'eux (1) ? » Le pape a cependant exercé tous ces droits depuis 1870; il a même rempli l'office de médiateur entre deux souverains. Enfin le même auteur prévoyait que la chute du pouvoir temporel amènerait presque fatalement la dénonciation des Concordats existants; aucune nation n'a pensé qu'il y eut entre ces deux idées une corrélation quelconque.

Ce qui prouve péremptoirement que les États n'avaient aucun intérêt réel au maintien du pouvoir temporel, c'est leur attitude en 1870. Jamais conquête ne souleva moins d'émotion en Europe. Les puissances, comme le constatait Mancini dans son discours à la Chambre italienne du 28 janvier 1871, n'ont même pas fait entendre ces « protestations et ces réserves qu'amène tout changement territorial en Europe, et qu'on attend comme une formalité usitée et immanquable ». L'Autriche répondit par un refus à la demande d'intervention du nonce; elle promit seulement d'intercéder, s'il y avait lieu, auprès du Gouvernement italien pour

(1) A. De Broglie, *La Souveraineté pontificale et la liberté.*

obtenir le libre passage du pape à travers la péninsule. (Dépêches de Minghetti, de Vienne, 18 septembre et 16 octobre.) Le régent d'Espagne exprimait sa satisfaction pour l'issue des choses à Rome, le chef du cabinet insistait seulement, au nom de sa patrie justement fière d'un titre joint à la couronne d'Espagne, pour obtenir l'affirmation que le Souverain Pontife serait absolument libre et indépendant quant à l'exercice de son autorité spirituelle. La France, par une déclaration du ministre des affaires étrangères du 12 septembre (huit jours avant l'entrée des troupes italiennes à Rome) et par une note de son ambassadeur en date du 22 septembre (deux jours après l'entrée), donnait son adhésion à la chute du pouvoir temporel. La Suisse trouve suffisantes les garanties d'indépendance promises par le Gouvernement italien. Le ministre des affaires étrangères de Belgique, qui est en même temps le chef du parti catholique belge, dit au chargé d'affaires d'Italie que le pouvoir temporel n'est pas indispensable au Saint-Siège pour remplir sa mission dans le monde (1). Dans une dépêche du 8 nov. 1870 (citée par Phillimore, II, appendice), le ministre d'Italie à Bruxelles rend compte d'une conversation qu'il a eue avec le ministre belge : « Si l'Italie, dit le baron d'Anethan, a une question territoriale à régler avec le Saint-Siège, c'est là une affaire dans laquelle la Belgique n'a rien à voir. Personnellement, nous pouvons avoir les convictions qui nous conviennent, mais, comme gouverne-

(1) Voir tous les documents diplomatiques relatifs à l'attitude des puissances en 1870 dans Scaduco, *Guarentigie Pontificie*. Turin, 1884.

ment, la Belgique doit et veut rester neutre. » De même, le gouvernement bavarois, malgré les excitations du clergé, les processions, et les pétitions dont les signatures tenaient un rouleau de papier de huit mètres de long (1), prenait acte des déclarations du gouvernement italien, exprimait sa satisfaction que tout fut terminé presque sans effusion de sang, et affirmait qu'il n'interviendrait pas dans les affaires d'Italie (2). Le Portugal se bornait à exprimer quelques craintes sur les conflits futurs entre le roi et le pape. Seules, la Prusse et l'Angleterre gardaient une attitude plus réservée, tout en reconnaissant les faits accomplis. La Russie déclare tenir pour corrects et irrépréhensibles la conduite et le langage du gouvernement italien; la Suède et le Norwège expriment leur sympathie. *Enfin toutes les puissances, sans exception, y compris l'Espagne et l'Autriche, déconseillent au pape de quitter Rome, même avant le vote de la loi des garanties.* Quel est donc cet étrange « intérêt européen » au maintien du pouvoir temporel, qui se manifeste par l'adhésion *unanime* des États de l'Europe à l'annexion de Rome par l'Italie ?

A la vérité, la plupart des gouvernements, surtout ceux de Belgique et d'Espagne, insistaient sur la nécessité d'assurer le libre exercice du pouvoir spirituel du pape. Mais il y a là une question toute différente, et l'indépendance du Saint-Siège comme autorité religieuse a été réclamée par les mêmes hommes qui ont énergiquement combattu le maintien du pouvoir tempo-

(1) Dépêches du ministre italien à Munich, Scaduto, *op. cit.*, p. 71
(2) *Ibid.*, p. 72.

rel. Quinet, par exemple, dans son discours du 30 novembre 1848, où il protestait contre toute intervention en faveur du pontife-roi, ajoutait : « Autant que personne j'approuve la protection morale de la République donnée au chef de la catholicité, au pasteur spirituel. » A la même séance Ledru-Rollin affirmait son respect pour le prince spirituel, le dogme et la croyance. Le décret de la République romaine, en date du 9 fév. 1848, proclamait dans son art. 1 la déchéance du pouvoir temporel, et promettait dans son art. 2 les garanties nécessaires à l'indépendance du pontife dans l'exercice de son ministère spirituel. Entre ces deux idées, il n'y a donc aucune antinomie. Il y a, au contraire, dans l'une et dans l'autre, un égal respect pour la liberté des populations romaines et pour la liberté des croyances religieuses.

8. — Les puissances n'avaient donc aucun intérêt appréciable à maintenir, même par la force, l'autorité des chefs de l'Église sur le territoire romain ; mais ajoutons que, le contraire fût-il démontré, leur devoir de non-intervention n'aurait pas disparu pour cela. Un intérêt justifié ne dispense pas, en effet, de respecter le droit d'autrui, sinon toutes les usurpations et tous les délits en Droit privé, toutes les oppressions et toutes les interventions en Droit international seraient légitimées. L'Autriche avait *intérêt* à maintenir dans toute l'Italie un régime despotique, afin de préserver sa propre constitution de la contagion de l'exemple ! Le roi de France avait *intérêt*, en 1827, à intervenir en Espagne pour rentrer dans le concert des souverains et pour éprouver la fidélité de ses troupes à la cocarde blanche ! C'est toujours un intérêt propre et égoïste qui est le mobile se-

cret de toute intervention. Or, destituer un peuple de sa souveraineté, lui imposer à jamais une forme de gouvernement, c'est le réduire en esclavage, et l'avantage de l'Europe entière ne justifierait pas plus la servitude d'un peuple, que l'intérêt de tout un peuple ne légitimerait l'esclavage d'un seul homme (1).

9. — Ainsi :

Droit pour les populations soumises à l'autorité du pape de modifier librement leur gouvernement et, au besoin, de le changer;

Devoir pour les nations étrangères de ne pas intervenir et même d'empêcher les interventions;

Tels sont les principes qui auraient dû inspirer la conduite de l'Europe dans la question romaine.

Loin de les adopter, les gouvernements se sont constamment immiscés dans les affaires intérieures de l'État romain, et c'est une longue suite d'interventions dont nous avons à faire l'histoire, en indiquant leurs causes véritables et les motifs prétextés. Après avoir étudié l'occupation française sous la première République et l'Empire (section I), nous exposerons :

1° Les interventions autrichiennes de 1831 et 1832,

(1) Vainement objecterait-on, avec Mgr Dupanloup, *Souveraineté pontificale*, l'exemple des Dardanelles neutralisées dans un intérêt européen. Il y a là une obligation de ne pas faire, au plus, une servitude réelle, qui n'est nullement comparable à la nécessité de garder pour toujours une forme déterminée de gouvernement. Le même auteur cite l'exemple de la Colombie, privée d'un gouvernement parce qu'elle est le siège du pouvoir fédéral. Mais la Colombie fait volontairement partie des États-Unis, et c'est le pouvoir fédéral, auquel participe la Colombie elle-même, qui a pris la décision dont il s'agit. Il y a là une situation toute différente de celle d'un État auquel une ou plusieurs nations défendent le libre exercice de sa souveraineté.

et l'occupation française d'Ancône en 1832 (section II);

2° La coalition de 1849 (section III);

3° L'occupation française de Rome, de 1849 à 1870, et la Convention de 1864 (section IV).

Section première. — L'occupation française de Rome sous la première République et l'Empire.

En 1796, la République française déclarait la guerre au pape et ordonnait au général Bonaparte de lui faire sentir la force de nos armes : « Tout ce qu'il y avait de patriotes sincères en France le désirait, dit M. Thiers (*Révolution*, liv. XXXIII) Le pape, qui avait anathématisé la France, prêché une croisade contre elle, et laissé assassiner dans sa capitale notre ambassadeur, méritait certes un châtiment. »

Pie VI s'était, en effet, montré profondément hostile, non seulement à la Révolution, mais à la République française.

Certes, il avait le droit, en tant que souverain temporel, de protester comme il le fit contre l'annexion du Comtat-Venaissin à la France (1). Il avait le droit, en tant que pape, de condamner la Constitution civile du

(1) L'annexion de cette province à la France ne fut votée qu'après beaucoup d'hésitations, et un vote contraire par l'Assemblée nationale, le 14 septembre 1791, sur le vœu répété des populations. Le décret établit le principe d'une indemnité en faveur de la Cour de Rome. — La protestation est du 5 nov. 1791 (V. *Bull. Rom.*, à sa date ; elle flétrit le décret de l'Assemblée « dite Assemblée nationale » et apprécie en ces termes la proposition d'indemnité. « Ajoutant les erreurs à l'erreur et la méchanceté à la méchanceté, l'Assemblée nationale a décrété que des négociations seraient ouvertes par le roi avec la *Cour de Rome* au sujet des compensations et de l'indemnité qui lui seraient dues. » Les négociations furent rompues.

clergé, comme il le fit par la bulle du 13 avril 1791, et de montrer « *quam merito abhorruerit semper Ecclesia ab illis qui a laïcorum turba et collucione eliguntur* ». (*Bull. Rom,* à sa date.)

Mais la France devait-elle supporter que le chef d'un État étranger pût impunément empêcher notre ambassadeur d'arborer les couleurs nationales sur sa demeure et sur ses voitures, tolérât le meurtre de notre envoyé, et prononçât une allocution comme celle qui se trouve *en français* dans le *Bullarium*, à la date du 17 juin 1793? Dans ce document, Pie VI, parlant du jugement de Louis XVI, acte de souveraineté intérieure au premier chef, critique la composition du tribunal, cite les ouvrages et les opinions de plusieurs émigrés, décide que le roi n'a été sacrifié que par une minorité légale de voix, appelle le vote de la Convention *un grand forfait*, un *crime*, un *assassinat*, parle des *nullités* de la sentence, de la *honte* et de l'*infamie* que la France s'est attirées en refusant les honneurs royaux à la dépouille. Le pape fait entendre que la France sera châtiée par les nations étrangères, et déclare qu'il poursuivra sans relâche la punition du crime, comme Clément VI poursuivit celle des meurtriers du roi de Sicile, André. L'allocution se termine par une invitation à assister, dans la chapelle pontificale, « aux obsèques publiques de S. M. Très Chrétienne, Louis XVI, roi de France. »

Par la même bulle, le pape condamnait dans les termes les plus violents l'établissement du régime républicain en France (1).

(1) « Après avoir abrogé la monarchie qui est le meilleur des gouver-

Ces actes, vraiment contraires au Droit des gens, constituaient autant de provocations. Dira-t-on que le pape a toujours le droit, comme gardien de la foi et de la morale catholiques, d'apprécier même les actes de souveraineté intérieure d'un pays, afin de les juger au point de vue des principes religieux et d'exhorter les fidèles à maintenir, à modifier, ou à renverser les gouvernements, selon qu'ils obéissent ou non aux préceptes de l'Église ?

Il faut alors, comme l'Autriche le proposait en 1797 enfermer le pape dans un couvent et le dépouiller de toute puissance matérielle. Mais comment un gouvernement pourrait-il supporter qu'un prince étranger, dont l'autorité spirituelle s'étend sur plusieurs millions d'hommes, excite les habitants à la révolte, fomente une coalition de tous les États qui comptent des sujets catholiques, et fournisse à la conspiration intérieure et aux coalitions étrangères, une armée, des vaisseaux, de l'argent, et un territoire comme base d'opérations ?

La France avait donc le droit de faire la guerre à celui qui cherchait à exciter contre elle la haine de tous les rois. Elle pouvait même, si elle considérait le *prince*

nements (Citation de Bossuet à l'appui), la Convention avait transporté toute la puissance publique au peuple, qui ne se conduit ni par raison, ni par conseil, ne se forme sur aucun point des idées justes, apprécie peu de choses par la vérité et en évalue un grand nombre d'après l'opinion ; qui est toujours inconstant, facile à être trompé et entraîné à tous les excès, ingrat, arrogant, qui se réjouit dans le carnage et l'effusion du sang humain, et se plait à contempler les angoisses qui précèdent le dernier soupir, comme on allait voir autrefois expirer les gladiateurs dans les amphithéâtres romains. »

de Rome (ainsi que l'appelait le Directoire, pour ne pas le qualifier de *Saint-Père*) comme un ennemi acharné, déclarer que l'abdication de Pie VI serait pour elle une condition *sine quâ non* de la paix, et laisser ensuite aux populations romaines le soin de choisir tel prince ou telle forme de gouvernement qui leur conviendrait. Mais le Directoire eut le tort de ne pas distinguer soigneusement entre le souverain temporel, qu'il avait le devoir de mettre dans l'impossibilité de nuire, et le pontife, chef d'une religion, qui, comme tel, était en dehors du Droit international et des relations de souverain à souverain, dont la guerre fait partie. Suivant en ceci l'exemple donné par la Cour de Rome, le gouvernement français considéra la qualité de roi des États de l'Église comme l'accessoire de la fonction religieuse dont le pape est investi. Dans les instructions données à Bonaparte, on recommande au général de détruire « le centre d'unité romaine », parce que la religion romaine sera toujours l'ennemie irréconciliable de la République « et de faire tous ses efforts pour abolir le gouvernement papal « soit en mettant Rome sous une autre puissance, soit, ce qui serait mieux encore, en y établissant une forme de gouvernement intérieur qui rendrait odieux et méprisable le gouvernement des prêtres (1). » On ordonna plus tard au général d'exiger la suppression du tribunal de l'Inquisition.

Il faut blâmer ces instructions. Le gouvernement français avait le devoir d'assurer la sécurité de nos

(1) V. le texte de ces instructions, Garden, *Hist. des Traités de paix*, VI. — V. aussi H. Martin, *Hist. depuis 1789*, II. — Thiers, *Révolution*, livre XXXIII. — Mgr Pavy, *op. cit.*

frontières et la dignité de l'État. Il n'avait aucune qualité pour détruire ou défendre une religion. Les religions ne sont pas du domaine du Droit; elles relèvent des croyances intérieures de l'homme; elles ne sauraient être détruites par la force des armes. Comment s'étonner cependant que les puissances suivent l'exemple donné par les papes eux-mêmes, qui ont toujours fait découler leur souveraineté temporelle de leur suprématie spirituelle? Comment s'étonner que la religion reçoive alors tous les coups qui sont portés à l'État romain et à son prince?

La campagne ne fut ni longue ni pénible. Nos troupes furent accueillies avec la joie la plus vive, non seulement à Bologne « où règnait un mépris profond des prêtres », mais encore dans les provinces « qui étaient restées dans la plus honteuse barbarie et étaient les plus mal administrées de toute l'Europe ». (Thiers, *Révol.*, livre XXXIII.) Une suspension d'armes à des conditions très dures fut d'abord conclue (23 juin 1796). D'après les art. 4 et 10, le pape s'engage à livrer passage aux troupes de la République, à fermer ses ports aux puissances en guerre avec la France, tandis que celle-ci pourra librement y faire entrer ses vaisseaux. Cette dernière disposition est reproduite par le traité de paix du 19 février 1797 par lequel Pie VI cède à la France Avignon, le Comtat-Venaissin, les Légations de Bologne, Ferrare et de la Romagne, le droit d'occuper Ancône jusqu'à la paix et tous les biens allodiaux appartenant au Saint-Siège dans les trois provinces. Une indemnité de guerre et des réparations pour le meurtre de Basseville sont stipulées, ainsi que la mise en liberté de toutes les personnes détenues dans les pri-

sons pontificales à cause de leurs opinions politiques (1). Aucune clause relative à la religion ne se rencontre dans ce traité (2). De plus, le principe du pouvoir temporel était sauvegardé, malgré les instructions données à Bonaparte. Le signataire du traité pour le pape, le cardinal Mattéï, mandait à son souverain : « Le traité est signé... Les conditions sont dures et semblables en tout à la capitulation d'une place, comme l'a dit plusieurs fois le vainqueur. J'ai tremblé jusqu'ici pour S. S., pour Rome et pour l'État. Cependant Rome est sauvée, la religion est sauvée avec tous les grands sacrifices qu'on a faits. » Pendant ce temps, Bonaparte écrivait : « Mon opinion est que Rome une fois privée de Bologne, de Ferrare, de la Romagne et de trente millions que nous lui ôtons, Rome ne peut plus exister. Cette vieille machine se détraquera toute seule (3). »

---

(1) V. Le texte de la suspension d'armes et du traité, Martens, *Recueil*, VI, 640 et 642.

(2) Le tribunal de l'Inquisition lui-même ne fut pas supprimé. — Il paraît que dans les premières propositions du Directoire, on demandait au contraire au pape entre autres conditions : 1° de révoquer tous les brefs envoyés en France depuis 1789 ; 2° d'approuver le serment constitutionnel du clergé ; 3° de tolérer à Rome une imprimerie, un théâtre, un tribunal indépendant, le tout relevant du ministre de France ; 4° d'abdiquer la souveraineté temporelle qui serait exercée par le peuple et par un Sénat. — Mais Garden, *op. cit*, V, p. 388, en note, ne donne ces renseignements que sous une forme dubitative.

(3) Documents cités par Mgr Pavy, *op. cit.* — V. aussi dans O' Meara, *Napoléon en exil*, II, p. 121, des jugements très sévères de Napoléon sur la Cour de Rome.

On accuse ordinairement Bonaparte de duplicité dans ses négociations avec Rome. V. l'opinion contraire dans un écrivain généralement hostile à la politique napoléonienne : E. Clairin, *Histoire du Cléricalisme*, p. 28.

Le pouvoir temporel devait cependant être détruit à brève échéance, non par une cause inhérente à sa faiblesse intérieure, mais par les forces mêmes de la puissance qui l'avait laissé subsister, tout en le mutilant. Le Directoire n'avait traité qu'à grand'peine avec le pape, sur les instances particulières de Carnot. Le meurtre du général Duphot, assassiné pendant qu'il défendait contre les troupes pontificales l'inviolabilité de l'ambassade, lui fournit un juste motif de rompre la paix. Les hostilités furent reprises.— Bonaparte n'était plus à la tête de l'armée d'Italie; il ne put sauver encore une fois le trône pontifical. Le 10 février 1798, Berthier entra dans Rome et occupa le château Saint-Ange. La République fut proclamée. Le pape qui, durant trois jours, avait été laissé seul au Vatican, fut sommé d'abdiquer la souveraineté temporelle; il refusa, alléguant « qu'il ne pouvait se dépouiller d'une propriété qui n'était point à lui, mais à la succession des apôtres ». Le gouvernement français le fit conduire, « avec les égards dus à son âge » (Thiers), à Florence, puis à Valence où il mourut le 29 août 1799.

La République romaine, organisée par une commission que le Directoire avait choisie, dura jusqu'en 1799 (1). Le conclave se réunit à Venise sous la protection de l'empereur : après trois mois et demi de délibérations, le cardinal Chiaramonti fut élu, sous le nom de Pie VII, le 14 mars 1800. Quatre mois après, il faisait son entrée dans Rome, où nos revers de 1799 avaient

(1) Sauf un intervalle de 17 jours, pendant lesquels Championnet fut obligé d'évacuer Rome devant des forces napolitaines de beaucoup supérieures.

permis aux Napolitains de restaurer le trône pontifical. Celui-ci ne fut pas renversé par la victoire de Marengo, mais on ne rendit pas les Légations au pape; les art. 8 du traité de Campo-Formio et 12 du traité de Lunéville les déclarent réunies à la République cisalpine. Ces conventions ne parlent pas de Rome; la France gardait sur ce point sa liberté d'action. Elle en usa pour détruire encore une fois le pouvoir temporel : le 2 février 1808, le général Miollis prenait possession de Rome au nom de l'empereur.

Quels griefs avait Napoléon pour priver le pape d'une souveraineté qu'il avait sauvée à Tolentino?

Si l'on étudie les deux rapports que le duc de Cadore, ministre des affaires étrangères, adressait à son souverain le 13 février 1810 pour préparer le sénatus-consulte d'annexion du 17 février; si l'on examine aussi la note remise le 3 avril 1808 au nonce du pape, et les considérants du Décret du 17 mai 1809, voici la doctrine qui se dégage de ces documents :

Charlemagne fit donation, à titre de fief, de diverses contrées aux évêques de Rome. Les motifs de cette donation étaient à la fois l'intérêt de la religion et l'intérêt des peuples de l'Empire. Or, d'une part, la confusion dans une même personne du pouvoir temporel et de la suprématie religieuse n'a fait que nuire à la religion; d'autre part, Pie VII se montre hostile envers Napoléon, successeur de Charlemagne. Celui-ci a été obligé de prendre des mesures pour la sécurité de son empire; un ordre mal interprété et que l'empereur regrette (1) a

(1) « Je suis fâché qu'on ait arrêté le pape », écrit l'empereur, de Schœnbrunn, le 6 juillet, à Fouché, ministre de la police. « C'est une

même fait éloigner le pape de Rome; il en résulte que ses domaines, « faibles débris de l'Empire de Charlemagne », sont en la possession de celui qui a « rétabli son trône ». Faut-il restaurer l'autorité pontificale et « renouveler une donation funeste à la race même de Charlemagne », ou réunir à la France ce qui en fut jadis séparé? Le rapport conclut naturellement en faveur de cette dernière solution.

Nous ne nous arrèterons pas à discuter longuement cet étrange raisonnement, œuvre d'un courtisan plutôt que d'un jurisconsulte, en vertu duquel on pourrait ainsi remonter à l'origine des États et les revendiquer pour cause d'ingratitude, sans même s'arrêter devant la prescription de mille ans. Pour apprécier si les mesures prises contre le pape étaient justifiables comme conséquences naturelles de la guerre, il faut examiner la conduite de Pie VII comme souverain temporel et voir s'il avait, comme son prédécesseur, fourni à la France de justes motifs de recourir aux armes, en prêtant à ses ennemis des secours matériels ou en excitant contre elle la haine de l'Europe.

Or, si l'on précise les griefs de l'empereur, on trouve qu'ils se résument en ceci : le pape avait constamment refusé d'entrer dans une ligue offensive et défensive qui, d'après les premières propositions faites au cardi-

grande folie. » — C'est un problème historique que de savoir qui a pris l'initiative de l'éloignement du pape. Le général de gendarmerie Radet s'en est vanté en 1809, quand il y avait intérêt, et s'en est défendu en 1814, quand il y avait danger à l'avoir fait. Sûrement il n'a jamais eu d'ordre écrit. — Voir, pour tout ce qui concerne les rapports de Pie VII et de Napoléon, d'Haussonville, *l'Église Romaine et le premier Consul.*

nal Bayanne, devait être dirigée contre les « *Anglais et les infidèles* », et qui, plus tard, devait l'être contre tous les ennemis de Napoléon. A la note du 3 avril 1808, faisant de cette alliance la condition *sine quâ non* du maintien du pouvoir temporel (1), le pape avait répondu par un refus fondé sur des arguments religieux : « Par une telle ligue, le Saint-Père ne se chargerait pas seulement de l'obligation d'une simple défense, il s'engagerait même à attaquer. Ainsi, le serviteur du Dieu de la paix serait placé dans un état de guerre permanente; le père de tous s'élèverait contre ses enfants, et le chef de la religion s'exposerait au danger de voir rompus ses rapports spirituels avec les puissances contre lesquelles la ligue agirait hostilement (2). » En conséquence le pape avait proclamé sa neutralité. Il avait même interdit aux navires des puissances en guerre avec la France l'accès des ports pontificaux, qui demeuraient ouverts à nos vaisseaux. Il faisait ainsi plus que remplir envers nous ses devoirs de neutre; il les violait en notre faveur.

D'ailleurs, les craintes que la diplomatie impériale feignait de concevoir pour la sécurité du territoire

(1) « Si le Saint-Père adhère à la proposition de la ligue offensive e défensive, tout est terminé ; s'il s'y refuse, il annonce par cette détermination qu'il ne veut aucun arrangement, aucune paix avec l'Empereur et qu'il lui déclare la guerre. Le premier résultat de la guerre est la conquête et le premier résultat de la conquête est le changement de gouvernement ; car, si l'empereur est forcé d'entrer en guerre avec Rome, ne l'est-il pas encore d'en faire la conquête, d'en changer le gouvernement, d'en établir un qui fasse cause commune avec les royaumes d'Italie et de Naples contre les ennemis communs ? »

(2) Note du cardinal Gabrielli, secrétaire d'État, au chargé d'affaires de France, 19 avril 1808. V. Garden, *op. cit.*

français nous paraissent peu faciles à justifier. On n'était plus, en effet, dans la même situation qu'en 1796; le trône pontifical n'était plus occupé par un ennemi déclaré de la France; les États du pape n'étaient plus entourés de principautés et de royaumes obéissant à sa voix et toujours prêts à se liguer contre la République. En 1808, le pape était bien disposé envers l'empereur qui avait restauré la religion catholique en France; il se montrait même, dans ses dépêches, humble et soumis envers un prince qu'il redoutait : « Vous êtes immensément grand », lui écrivait-il en 1805 (1). Enfin, le territoire pontifical était entouré de tous côtés par les domaines de la France ou de ses vassaux, et l'offre faite par Pie VII de fermer ses ports aux ennemis de l'empereur leur rendait impossible l'accès des États romains.

On peut donc considérer comme un simple prétexte les craintes manifestées par M. de Champagny pour la sûreté de l'Italie, « si les deux royaumes étaient séparés par un État où leurs ennemis continueraient d'avoir une retraite assurée (2). » C'était un acte contraire au Droit des gens, et non excusé par une nécessité politique, de refuser au pape le droit de déclarer sa neutralité, en alléguant que, « de la part d'un Éta sans puissance, la neutralité, ses devoirs et ses droits ne sont que des choses vaines et des dénominations sans réalité. » Sans doute, quand un État n'est pas

(1) Thiers, *Consulat*, III, p. 121.

(2) Le rapport se plaint aussi des prétentions *impudentes* de la Cour de Rome (vasselage, serment d'allégeance et de haquenée) sur Naples où régnait une dynastie française. Était-ce là un grief bien sérieux ? Qu'importait une protestation purement platonique du pape ?

capable de faire observer sa neutralité par l'un des belligérants, l'autre n'est pas tenu de la respecter. Mais encore faut-il que la preuve de cette impuissance ait été faite.

Allant au fond des choses, on aperçoit que si Napoléon tenait tant à l'alliance du pape, c'était précisément pour ajouter à la force matérielle des armes l'appoint de la puissance spirituelle. Il voulait que tout catholique fût entraîné à considérer comme un ennemi de Dieu quiconque était l'ennemi de l'empereur. C'est toujours le même système napoléonien qui consiste à mettre la religion au service de la politique, et, de fait, dans le rapport même de M. de Champagny, on trouve mentionnés des griefs d'ordre purement spirituel : l'opposition aux lois organiques et les attaques contre la Déclaration de 1682; — le refus d'étendre le Concordat au Piémont et aux provinces annexées du royaume d'Italie; — la bulle d'excommunication lancée sinon contre Napoléon, du moins contre ses sujets et son armée (1), et qui est, au dire du ministre, « un monument inouï d'aveuglement, » une « pièce qu'on doit regarder comme apocryphe, empreinte, dans toutes ses parties, d'un esprit d'ambition, de ressentiment et de mensonge ».

---

(1) « ... *Sacrilegam B. Petris, principis apostolorum, patrimonii violationem a Gallicis copiis attentatam peractamque.* » Mais la bulle excommunie selon l'usage « *eos omnes qui in hac urbe et ditione contra Ecclesiæ atque hujus Sanctæ Sedis jura etiam temporalia perpetrarent, necnon illorum mandantes, fautores, consultores, adhærentes.... executionem procurantes.* » Quoi qu'en dise M. de Champagny, l'empereur paraît certainement compris dans ces différentes catégories !

L'empereur et son ministre ne manquent d'ailleurs pas d'affirmer que « l'unité de la religion et la sainteté du culte ne demandent pas que le chef de l'Église soit souverain ». Bien au contraire, les intérêts de la religion semblent exiger la suppression du pouvoir temporel, afin qu'elle ne soit plus sacrifiée à des intérêts qui ne regardent qu'un très petit coin de l'Italie. Le même souci de la grandeur de la foi catholique fait désirer à l'empereur que le pape réside à Paris. « La protection que l'empereur accorde au culte catholique sera plus efficace. » « C'est ainsi que saint Pierre préféra Rome au séjour de la Terre Sainte (1). »

Laissons là cette théologie impériale. Ce que voulait Napoléon à l'époque où nous sommes parvenus, c'était se servir de la religion au profit de son immense ambition; il voulait que ses guerres pussent ressembler à des croisades, et qu'elles fussent justifiées aux yeux des catholiques par l'approbation et la complicité du pape. C'est précisément ce que celui-ci refusait au nom des intérêts de la religion.

Irrité par ce refus, le redoutable empereur sortit des limites non seulement du Droit, mais de l'humanité. Pie VII ayant, comme Pie VI, refusé d'abdiquer la souveraineté temporelle « parce que, disait-il, Nous ne pouvons, Nous ne devons, Nous ne voulons ni céder ni abandonner ce qui n'est pas à Nous », fut emmené en captivité et soumis aux traitements les plus rigoureux (2). Les cardinaux furent dispersés; quelques-uns

(1) Discours d'ouverture de la session de 1811, Garden, XIII, p. 265.

(2) V. dans Garden, *op. cit.*, XIII, p. 273, le texte de la *contre-excommunication* remise au pape par le général Berthier le 14 juillet 1811, et par

emprisonnés. Les troupes pontificales allèrent tenir garnison dans le Nord de l'Italie.

Par le Décret du 17 mai 1809, les États du pape sont déclarés réunis à la France, et la ville de Rome devient impériale et libre. D'après le S.-C. du 17 février 1810, les anciens États pontificaux formeront deux départements et une sénatorerie ; Rome est déclarée deuxième ville de l'Empire ; le prince impérial prend le titre de roi de Rome ; les empereurs seront couronnés à Saint-Pierre après l'avoir été à Notre-Dame. Enfin la Ville Éternelle « jouira de privilèges et d'immunités particuliers » qui seront déterminés par l'empereur. Le pape aura des palais à Paris, à Rome et partout où il voudra résider ; son *existence temporelle* est assurée par des dispositions que nous étudierons plus loin. Rien cependant ne put fléchir le pape ; il demeura inébranlable, à Grenoble comme à Savone et à Fontainebleau, et refusa constamment de céder sur la question de l'abdication du pouvoir temporel. Cette question devint d'ailleurs bientôt secondaire : le véritable motif de la querelle était le refus du pape d'instituer les évêques. Mais il est à remarquer qu'au moment où la volonté de Pie VII faiblit devant les brutalités de son adversaire au point de signer le Concordat de Fontainebleau, il ne voulut consentir à cette convention qu'en faisant les plus expresses réserves quant à la possession de Rome (1). Tant est

laquelle défense lui est faite de communiquer avec aucune église de l'Empire ni aucun sujet de l'Empereur, sous peine de désobéissance de sa part et de la leur ; une menace de déposition termine ce document.

(1) Le 25 janvier 1813, Napoléon dut, pour décider le pape à signer le Concordat, lui écrire une lettre (voir Garden, *op. cit.*, XIV, p. 116), où il déclare que l'empereur n'ayant jamais cru devoir demander au pape

grande l'importance que les papes attachent au maintien de leur souveraineté temporelle !

L'empereur ne paraissait pas davantage disposé à céder. Il avait fait venir à Paris les archives de la Daterie et de la Pénitencerie; dans les documents relatifs à la médiation de l'Autriche entre le pape et l'empereur en 1810, les propositions françaises parlent toujours de la réunion de Rome à la France comme d'un fait irrévocable. L'empereur, écrit Metternich dans un rapport du 4 avril 1810, ne me paraît pas éloigné de s'arranger sur des bases quelconques, Rome exceptée (1).

Mais les défaites de Napoléon l'amenèrent à relâcher son prisonnier, le 22 janvier 1814; le 24 mai, Pie VII faisait son entrée dans Rome, et, après une courte alerte causée par le retour de l'île d'Elbe (2), il fut remis en possession de son autorité temporelle par le Congrès de Vienne.

Section II. — Les interventions autrichiennes de 1831 et 1832. L'occupation française d'Ancône en 1832.

Ce ne fut cependant pas sans difficulté que la papauté recouvra le pouvoir dont Napoléon l'avait dé-

---

une renonciation à la souveraineté temporelle, « Sa Sainteté ne peut avoir la crainte que l'on puisse penser qu'elle a renoncé ni directement ni indirectement, en signant lesdits articles, à ses droits et prétentions. C'est avec le pape, en sa qualité de chef de l'Église dans les choses spirituelles, que j'ai traité ». La lettre est du même jour que le Concordat.

(1) V. les documents relatifs à cette médiation dans Metternich, *Mémoires*, II, p. 333. Le pape ne prononça pas un seul mot directement relatif au pouvoir temporel dans ses entretiens avec le chevalier de Lebzeltern; mais il eut toujours soin, dans ses écrits, de réserver les droits du Saint-Siège.

(2) Le pape s'enfuit à Gênes. Mgr Pavy, *op. cit.*, p. 135.

pouillée. L'Autriche occupait le Nord de l'Italie et prétendait conserver tout ce qui avait été cédé à la France par le traité de Tolentino (1). Mais l'article 103 de l'Acte final du Congrès de Vienne rendit au Saint-Siège les Marches, Camerino et leurs dépendances, le duché de Bénévent, la principauté de Ponte-Corvo et les Légations, à l'exception toutefois de la partie du Ferrarais située sur la rive gauche du Pô et qui restait à l'Autriche. Celle-ci eut en outre le droit de garnison dans les *places* de Ferrare et de Comacchio. La Cour de Rome protesta en vain contre ces dernières clauses, et réclama sans succès la restitution d'Avignon et du Comtat-Venaissin. L'allocution du 4 septembre 1815 rappelle que tous les souverains de l'Europe avaient promis cette restitution à Pie VI en 1791 : « *le vertueux Louis XVI notifia au même pape qu'il le rétablirait sur le trône dès qu'il le pourrait.* »

On le voit, les rapports entre Rome et Vienne n'étaient pas très cordiaux à cette époque. Le cabinet impérial marqua sa mauvaise humeur en différant autant qu'il le put la remise des Romagnes (2). Enfin en 1821 une occupation, et en 1829 une tentative d'occupation, eurent lieu malgré les protestations du Saint-Siège. Rien ne pouvait à cette date faire supposer les relations si intimes qui s'établirent entre les deux puissances à partir

(1) A en juger par l'allocution en consistoire du 6 septembre 1815, la restitution au Saint-Siège de ses possessions est due surtout à l'influence de la Russie.

(2) La restitution fut faite en deux fois : l'administration pontificale distinguait les provinces de premier et de second recouvrement « *di prima e secunda ricupera* ».

de 1831 : ce rapprochement était cependant dans la logique des choses.

D'une part, en effet, le pape retrouvait ses anciens sujets dans un état d'esprit bien différent de celui qui les animait autrefois : le contact des armées de la Révolution, le régime libéral sous lequel elles avaient vécu, la constitution républicaine qu'elles avaient facilement acceptée (1), le Code civil qui les avait régies, avaient changé leurs sentiments et leurs exigences envers un gouvernement que le Congrès de Vienne leur avait imposé sans les consulter. Le pape ne pouvait donc avoir confiance dans l'affection de ses sujets; il sentit son autorité particulièrement ébranlée, quand la Révolution française de 1830 eut réveillé les espérances de tous les peuples opprimés. Le Saint-Siège fut ainsi amené à se tourner vers la puissance qui était menacée par les mêmes ennemis, c'est-à-dire par les libéraux et les patriotes italiens.

L'Autriche ne pouvait que répondre favorablement à cet appel; il lui permettait d'étendre encore son influence en Italie. Non contente de posséder le territoire considérable que les traités lui avaient accordé, et tremblant toujours qu'une révolution ne vînt l'en chasser, elle avait, par de nombreuses conventions, noué d'étroites alliances avec tous les princes qui régnaient en Italie et y étaient aussi détestés qu'elle-même. Elle avait formé la fédération des souverains contre les peuples; elle avait promis aux gouvernements despo-

(1) M. Thiers (*Révolution*, II, livre XXXX) constate que les seuls opposants à la République étaient quelques paysans de l'Appennin, fanatisés par les moines et d'ailleurs faciles à soumettre.

tiques de Parme, Modène, Naples et de la Toscane, de les protéger contre les soulèvements populaires, en même temps qu'elle leur interdisait toute réforme libérale, afin que la liberté d'autres Italiens ne fît point paraître leur servitude plus insupportable aux Lombards et aux Vénitiens. Ainsi, un article secret du traité du 12 juin 1815 avec Naples dit : « Les engagements que LL. MM. prennent, par le présent traité, pour assurer la paix intérieure de l'Italie, leur faisant un devoir de préserver leurs États et leurs sujets respectifs de nouvelles révolutions et du danger d'imprudentes innovations qui en amèneraient le retour, il est entendu entre les parties contractantes que S. M. le roi des Deux-Siciles, en rétablissant le gouvernement du royaume, n'admettra aucun changement qui ne pourrait se concilier, soit avec les anciennes institutions monarchiques, soit avec les principes adoptés par S. M. l'empereur d'Autriche pour le régime intérieur de ses possessions italiennes. » Toute la péninsule se trouvait placée sous la haute surveillance politique du cabinet de Vienne. L'intervention armée de 1820 à Naples le fit bien voir; pour mieux montrer que ce n'était pas là un fait isolé, un traité conclu en 1821 avec la Toscane stipulait le droit de passage pour les troupes impériales *qui iraient du nord au sud et du midi au nord de l'Italie* (1). Et cependant l'article 6 du traité du 14 mars 1814 disait : « L'Italie, hors des limites des pays qui reviendront à l'Autriche, sera composée d'États souverains ! »

(1) Voir ces documents cités par M. Rouher, discours du 15 avril 1865 au Corps législatif. — Cf. Lettre de Cavour à Massimo d'Azeglio, à

On comprend donc facilement la joie avec laquelle le cabinet de Vienne accueillit la demande d'intervention de Grégoire XVI, quand, une heure après que l'exaltation de celui-ci eût été connue dans les Romagnes, éclata une formidable insurrection (1). La diplomatie impériale n'éprouvait d'ailleurs aucune difficulté pour justifier son ingérence dans les rapports entre le pape et ses sujets, puisque elle avait toujours repoussé le principe de non-intervention. « Le principe de non-intervention est très populaire en Angleterre..... La nouvelle France n'a pas manqué de se l'approprier et de le proclamer hautement. Ce sont les brigands qui récusent la gendarmerie, et les incendiaires qui protestent contre les pompiers. Nous n'admettrons jamais une prétention subversive de tout ordre social; nous nous reconnaîtrons toujours, au contraire, le droit de nous rendre à l'appel que nous adressera une autorité légale en faveur de sa défense, tout comme nous nous reconnaissons celui d'aller éteindre le feu dans la maison du voisin, pour empêcher qu'il ne prenne à la nôtre. » (Dépêche du prince de Metternich au prince Esterhazy, à Londres, 21 octobre 1830.) Conséquence naturelle du principe admis par le Congrès de Laybach que « les changements utiles ou nécessaires dans la législation des États ne doivent émaner que de la volonté libre et

Londres, 17 mars 1859. — Des traités entre l'Autriche et les États italiens assuraient en outre l'extradition des prétendus criminels politiques.

(1) « Vous savez assez par quelle tempête de désastres et de douleurs nous nous trouvâmes, dès les premiers moments de notre pontificat, jeté tout à coup dans la haute mer, dans laquelle, si la droite de Dieu ne s'était signalée, vous nous eussiez vu submergé par l'effet d'une noire conspiration des méchants. » Lettre encylique de 1832.

réfléchie de ceux que Dieu a rendus responsables du pouvoir ». Ce fut donc au souverain *légitime* des États romains, et non au chef de la religion catholique, que l'Autriche offrit l'appui de ses armées, au même titre qu'elle avait prêté ses services au roi des Deux-Siciles et au roi de Sardaigne. « Sa Majesté Impériale se regarde en droit d'accorder ou de refuser, selon les circonstances, les secours que des États souverains peuvent réclamer de sa part, en faveur de la conservation de leur indépendance. En accordant à Sa Sainteté l'appui que le Souverain Pontife a demandé à l'empereur contre les œuvres de la propagande révolutionnaire, Sa Majesté Impériale, en usant de son droit, a rempli en même temps un devoir envers son propre Empire. » (Dépêche de Metternich à Apponyi, 22 février 1832.)

Ainsi, c'est le principe d'intervention à la demande d'un souverain légitime que l'Autriche invoquait pour justifier la présence de son armée dans les Romagnes. Il suffit, pour faire justice de ce sophisme, de remarquer que, si une autorité ne peut se maintenir qu'avec l'aide de l'étranger, c'est qu'elle est devenue odieuse à la majorité de la nation : elle cesse donc d'être légitime, le Droit des gens ne reconnaissant comme tels que les gouvernements qui, en fait, semblent représenter un État avec quelques garanties de fixité et de stabilité. Nous repoussons, pour cette raison, la distinction admise par Bluntschli dans son *Droit international codifié*, art. 476. « La validité de cet appel dépend de la question de savoir si le gouvernement peut encore être considéré comme l'organe et le représentant de l'État; si le gouvernement a déjà perdu tout pouvoir dans le pays et ne peut trouver dans la nation l'appui néces-

saire, il n'a plus le droit de provoquer l'intervention d'un État étranger, et de placer ainsi entre les mains d'une armée étrangère l'indépendance de l'État et la liberté des citoyens. » Si le gouvernement menacé trouvait dans la nation l'appui nécessaire, comment ferait-il appel à l'intervention étrangère, toujours odieuse? Et d'ailleurs, comment admettre ce droit des nations de contrôler l'autorité et la force du gouvernement d'un pays voisin? Quel serait enfin le critérium? Le 23 février 1848, le roi Louis-Philippe ne pouvait-il pas être considéré comme « l'organe et le représentant de l'État français» ? Et cependant, le 24 février, Bluntschli lui eût refusé tout appui en vertu de son commentaire de la règle 476 : « Lorsque le prince est dépossédé, il n'est plus rien qu'un mandataire révoqué, et, par conséquent, il a perdu le droit de parler au nom de la nation; il n'est plus le représentant légal de l'État. » Ainsi Bluntschli lui-même admet que les gouvernants sont à l'égard des États comme un mandataire envers son mandant; mais comment admettre que des tiers, dans leur intérêt personnel, puissent imposer à un mandant tel ou tel mandataire? « La Constitution, dit avec raison M. Pradier-Fodéré (*Traité de Droit international*, I, n° 302), est un contrat entre la nation et le chef du gouvernement, et ce contrat est un mandat révocable. Il en résulte que l'avènement d'un prince n'est que l'installation d'un fonctionnaire public à son poste. Le prince s'engage à exercer dûment les attributions de sa charge; le peuple, de son côté, prend l'engagement de lui payer la dotation, de lui rendre les honneurs fixés par la loi, et de forcer chaque individu à lui obéir dans les limites de la Constitution de l'État. Mais

je ne saurais trop insister sur ce point que la nation, en contractant ces obligations, n'en conserve pas moins le droit de révoquer son mandataire et même de répartir les pouvoirs d'une manière toute différente... La légitimité, ajoute le même auteur, au n° 306, consiste dans la volonté persévérante de la nation (1). »

Mais le chancelier d'Autriche invoquait accessoirement, nous l'avons vu, l'intérêt propre qu'avait l'empereur d'étouffer un foyer de propagande révolutionnaire et d'empêcher ainsi la contagion, l'*incendie*, de pénétrer dans ses propres États. C'est une idée qui revient souvent sous la plume de Metternich, que celle de comparer la situation d'un État qui intervient en faveur d'un souverain contre la révolution, au droit qu'a tout propriétaire d'aller éteindre le feu chez son voisin afin de préserver son propre immeuble. Cette théorie ne serait admissible que s'il existait entre tous les hommes un *consensus* universel, qui ferait considérer certains principes comme aussi pernicieux que l'incendie. Mais il suffit, pour faire justice de ce prétendu droit, de remarquer que le même ministre autrichien considère comme révolutionnaires (c'est-à-dire comme incendiaires), non seulement la Charte de 1830, mais aussi les institutions de 1814 (2). Il voit l'*incendie* partout : en France, en

(1) Cf. ces étranges paroles qu'on est étonné de trouver dans la bouche de M. Thiers (*Corps législatif*, 15 avril 1865) : « Le pape est un souverain qui a son territoire *qu'il possède* très régulièrement et *au titre le plus légitime*. C'est le gouvernement le plus ancien de l'Europe; il a mille ans d'existence... Ce serait un pacte assez inique que d'enlever à un *propriétaire légitime* les quatre cinquièmes de sa *propriété* et de lui dire ensuite : transigez! »

(2) *Mémoires* de Metternich, V, p. 83. « En appuyant le trône restauré

Saxe, dans les Pays-Bas (1830); à Modène, dans les États pontificaux (1831); en Égypte (1833) (1). Chaque année amène, dans les pays les plus différents, des faits qui pourraient, en adoptant la théorie autrichienne, légitimer des invasions et des occupations étrangères, sous prétexte d'aller éteindre *l'incendie*. Jamais système ne fournit une justification plus facile à toutes les ambitions et à tous les despotismes. Rentrant dans le Droit, nous dirons donc, avec un auteur que nous avons déjà cité, que les États doivent combattre la propagande des idées qu'ils croient nuisibles, sur leur propre territoire et non sur le territoire d'autrui; qu'ils peuvent, dans ce but, établir la censure à la frontière contre les écrits, refuser des passeports pour pénétrer dans le pays à ceux qui viennent des territoires *contaminés*, au besoin empêcher toute communication au moyen de cordons militaires. Mais, en aucun cas, ils ne sont autorisés à faire la guerre ou même à exercer une pression diplomatique pour imposer à une nation voisine certains principes ou certaines formes de gouvernement (2).

sur les principes de l'Assemblée constituante, bien qu'appliqués avec beaucoup de modération, il (Louis XVIII) ramenait fatalement la Révolution que Napoléon avait abattue. C'était élever un trône entouré d'institutions républicaines : invention dont Louis XVIII est l'auteur. » — *Ibid.*, p. 84 : « Des Chambres séditieuses ont proclamé roi Louis-Philippe. Il a pris possession du trône et du gouvernement de la nation. De ces faits, il ne résulte aucun droit : Louis-Philippe est roi *de facto.* »

(1) « Fidèle à ses principes, l'empereur condamne la révolte de Méhémet-Ali. » Instructions de Metternich à Prokesch (*Mémoires*, V, p. 495).

(2) *Sic*, Pradier-Fodéré, *op. cit.*, p. 567. — *Contrà*, Bluntschli, *op. cit.*, art. 68 et règle I, qui excepte le cas où les principes admis par une assemblée constituante constituent un danger réel pour la sûreté des autres États, ou pour l'ordre établi et reconnu par le Droit international.

Enfin l'Autriche prétendait fonder son droit d'intervention sur la nécessité de faire respecter les traités. Après avoir constaté *la répugnance des classes supérieures de la population des Légations pour la domination pontificale*, la dépêche de Metternich à Apponyi, du 3 mai 1832, affirme que le corps social marcherait à grands pas vers une épouvantable anarchie, si les puissances gardiennes de la paix de l'Europe scrutaient les répugnances ou les inclinations de telles ou telles provinces à l'égard du corps politique dont elles font partie. L'empereur prend pour base de sa politique le respect des traités. « Il déclare que les Légations doivent rester soumises au Saint-Siège, et dès lors la question est décidée pour lui. » Sans doute, un État n'a pas le droit de déclarer que telle province d'un pays voisin doit être séparée de celui-ci, car ce serait une intervention. Sans doute, une nation a le droit de chercher à maintenir, même par la force, l'intégrité de son territoire. Mais quand les populations ont été, sans être consultées, adjugées par un Congrès à un État quelconque, uniquement par souci de l'équilibre politique, si ces populations se révoltent et déclarent hautement ne pas vouloir faire partie de ce groupement, de quel droit viendrait-on réprimer par la force la manifestation de leurs désirs et de leurs répugnances ? Fallait-il donc brutaliser des populations entières pour maintenir l'œuvre bizarre et compliquée du Congrès de Vienne? Le respect des traités empêchait-il l'Autriche d'exercer une véritable suzeraineté sur les États italiens déclarés indépendants par l'art. 6 du traité du 14 mars 1814, ou d'annexer, en 1846, Cracovie, ville libre en vertu du traité du 3 mai 1815, et cela sous le visible prétexte que l'exis-

tence de cette république constituait un danger pour la sûreté de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie?

Ce fut donc pour consolider et agrandir sa prépondérance en Italie que l'Autriche envoya ses armées dans les États pontificaux en 1831, et qu'à partir de cette date elle y pratiqua une intervention presque continuelle, pour laquelle la Cour de Rome manifesta, à maintes reprises, sa profonde reconnaissance (1). On peut même se demander si le pape conservait vraiment la plénitude de sa souveraineté en lisant en tête des actes des fonctionnaires pontificaux à Bologne : « Après l'entente *due* avec le commandement militaire autrichien », tandis que les chefs autrichiens écrivaient : « L'impérial et royal gouvernement *civil* et militaire résidant à Bologne. »

L'armée impériale entra dans les Légations en 1831; elle y séjourna cinq mois. Elle n'en sortit qu'après que les représentants des cinq grandes puissances à Rome eurent signé un engagement collectif de « garantir l'intégrité des États soumis à la souveraineté du Saint-Siège d'après les stipulations de 1815, garantie étendue pareillement sur le maintien dans toute son étendue de

(1) Dans une lettre encyclique à ses sujets, du 12 juillet 1831, Grégoire XVI décerne de grands éloges à l'armée autrichienne « qui, dit-il, a su vous donner des preuves à la fois de sa valeur et de sa modération exemplaire. » (*Bull. Rom.*, Grégoire XVI, p. 32.) Il déclare naturellement que les Autrichiens sont venus secourir les opprimés et abattre les oppresseurs; de même la Déclaration de Laybach dit que les forces alliées sont venues au secours des peuples subjugués.

V. aussi au *Bullaire*, 5 avril 1831, encyclique « *cum gratiarum actione erga augustum Austriæ imperatorem Franciscum I pro præstito auxilio* ». — La même année, le pape envoie la rose d'or à l'impératrice d'Autriche.

la puissance temporelle du Saint-Siège ». Elle revint dans ces malheureuses provinces en 1832, forte de 6.000 hommes, que suivaient 3.000 hommes de troupes pontificales. Elle y resta jusqu'en 1838, répandant partout la terreur et multipliant les exécutions militaires. Enfin elle les occupa de 1849 à 1859, et n'en fut définitivement chassée que par les succès de l'armée française.

A l'intervention armée, l'Autriche joignait, comme il arrive toujours, l'intervention diplomatique. Quand on garde les propriétés d'autrui, on est en droit d'exiger du propriétaire toutes les mesures qui peuvent faciliter cette tâche. M. Thiers expliquait à la Législative, le 13 octobre 1849, que donner des conseils à un État étranger serait, en temps ordinaire, une inconvenance et une usurpation. « Mais un souverain qui en a rétabli un autre, dans un intérêt commun d'ordre, d'humanité, de religion, trouve, dans la gravité des circonstances qui l'ont amené, dans les services rendus, le droit de donner un conseil. » L'Autriche profitait de ce prétendu droit pour mettre le pontife en garde contre « le masque hypocrite du perfectionnement progressif des lois », et pour rédiger des *Conseils pour Pie IX*, où on le détourne d'octroyer des amnisties parce que Dieu n'accorde que des grâces, et de faire des concessions parce que le gouvernement qui en accorde « *se conduit comme le capitaliste qui vit aux dépens de son capital au lieu de vivre des intérêts de celui-ci* ». Que si un pape à idées relativement libérales était élu, alors la méfiance et le ressentiment remplaçaient chez les diplomates autrichiens la vénération et l'appui ; on qualifiait de *saturnales* les manifestations en son honneur ; on

allait jusqu'à prendre des précautions contre un pape « aux ordres de la faction », et, malgré les protestations de la Cour de Rome, les *villes* mêmes de Ferrare et Comacchio étaient, au mois d'août 1847, occupées par l'armée impériale, bien que l'art. 103 du traité de Vienne eût été jusque-là interprété comme ne s'appliquant qu'aux *citadelles* des deux villes (1).

En présence de faits pareils, que devient donc la théorie suivant laquelle la possession d'une souveraineté temporelle serait pour le chef des catholiques la seule garantie efficace de liberté et d'indépendance?

Sous le prétexte d'un secours apporté à des souverains légitimes, l'Autriche suivait donc en Italie une politique d'envahissement indéfini, de protectorat général, contrairement à la lettre et à l'esprit des traités. Cette attitude devait éveiller les susceptibilités des autres nations, de la France en particulier.

La France avait sous Louis XVIII approuvé et pratiqué le principe d'intervention (2), chose naturelle de la

(1) Voir les conseils de l'Autriche au gouvernement pontifical (dépêche du 21 avril 1832) et les conseils pour Pie IX (dépêche du 12 juillet 1846) dans les *Mémoires* de Metternich, t. V. p. 336, et VII, p. 251. Ces deux volumes renferment de nombreuses et intéressantes dépêches sur les affaires de Rome. — Sur les *saturnales de Varese* (la population avait porté le buste du pape orné de rubans blancs et jaunes) *lettre confidentielle à Ficquelmont*, t. VII, p. 435. — Dépêches sur le conflit de Ferrare et Comacchio, *ibid.*, p. 466.

(2) Talleyrand disait le 19 décembre 1814 (paroles citées par Mgr Dupanloup, *seconde lettre à un catholique*, p. 25), en parlant d'un cas d'abdication forcée : « Pour admettre cette disposition comme légitime, il faudrait tenir pour vrai que les nations de l'Europe ne sont point unies entre elles par d'autres liens moraux que ceux qui les unissent aux insulaires de l'Océan Austral, qu'elles ne vivent entre

part d'un gouvernement qui avait profité de l'intervention étrangère (1). Mais après la Révolution de 1830, les ministres du nouveau roi avaient hautement déclaré que la France n'interviendrait pas dans les affaires des autres nations et ne souffrirait pas que celles-ci eussent une conduite différente.

Aussi le cabinet français, qui avait approuvé la Cour de Rome quand celle-ci manifesta la volonté de réprimer l'insurrection des Romagnes (2), et qui avait signé la déclaration des cinq puissances garantissant l'intégrité de l'État romain, le cabinet français protesta-t-il vivement contre la demande d'intervention adressée par le pape à l'Autriche. L'envoyé de France déclarait que

elles que sous les lois de la pure nature, que ce qu'on nomme le droit public de l'Europe n'existe pas... ...... en un mot que tout est légitime à qui est le plus fort. »

(1) « C'est un Français qui a trouvé cette idée extraordinaire qu'un des mérites de Louis XVIII consistait à avoir sauvé deux fois la France de l'invasion étrangère. Une phrase aussi ridicule témoigne d'une effronterie sans pareille. Je m'attends à ce que dans un panégyrique de Ferdinand de Naples on soutienne un jour qu'il a été un grand prince parce qu'il a délivré deux fois son royaume de l'invasion autrichienne. » Metternich, *Mémoires*, IV, p. 111.

(2) Réponse du marquis de Saint-Aulaire à la circulaire du cardinal Bernetti, du 10 janv. 1832 : « S'il arrivait que dans leur mission toute pacifique les troupes exécutant les ordres de leur souverain rencontrassent une résistance coupable, et que quelques factieux osassent commencer une guerre civile aussi insensée dans son but que fatale dans ses résultats, le soussigné ne fait aucune difficulté de déclarer que ces hommes seraient considérés comme les plus dangereux ennemis de la paix générale par le gouvernement français qui, toujours fidèle à sa politique tant de fois proclamée sur l'intégrité et l'indépendance du Saint-Siège, emploierait au besoin tous les moyens pour les assurer. » Cette note est à blâmer comme contenant une promesse d'intervention.

« le gouvernement français ne saurait admettre le principe en vertu duquel s'est effectuée cette occupation, ni adhérer à un état de choses qui, en étendant les armes de l'Autriche au delà de ses propres domaines, porte un coup funeste au système politique de l'Italie et compromet par le fait l'indépendance du Saint-Siège ». Une solennelle protestation terminait cette note, et le gouvernement pontifical était rendu responsable des suites qui pourraient résulter de sa conduite au détriment de la paix.

Mais les notes diplomatiques ne suffirent pas à empêcher l'Autriche de poursuivre son dessein et de saisir Parme, Modène, Bologne et toute la Romagne. La France eut alors recours à des moyens plus énergiques. Le 23 février 1832, une escadre débarquait une armée devant Ancône ; les sapeurs du 66e enfonçaient les portes à coups de hache, et nos soldats occupaient la ville, sur laquelle le drapeau tricolore était hissé au milieu de la joie la plus vive. Aux demandes d'explications du Saint-Siège et de l'Autriche, la France répondit que l'objet de l'expédition était le même que celui que le cabinet impérial poursuivait : la pacification des États du Saint-Siège. Il suffit, pour démontrer que c'était là une simple fin de non-recevoir, de comparer l'attitude des autorités pontificales envers les Autrichiens et envers les Français. Tandis que l'armée impériale était partout reçue avec empressement et avec déférence par les représentants du pape, celui-ci donna ordre à ses fonctionnaires de quitter une ville où l'on pouvait impunément crier *Vive la liberté!* et chanter les airs nationaux français; les drapeaux, armes et insignes du Saint-Siège furent enlevés des édifices publics; le légat, arrêté

dans son lit la nuit de l'occupation, puis relâché par les Français, transféra à Osimo le siège du gouvernement; enfin le Saint-Siège protesta par une note du 25 février 1832 (1).

L'occupation d'Ancône était donc dirigée contre les deux cabinets complices des interventions. C'était un avertissement sérieux au gouvernement pontifical; c'était une mesure énergique, prise dans un intérêt français (2), pour arrêter les incursions de l'Autriche. Le cabinet des Tuileries donna à l'occupation son véritable caractère en déclarant qu'elle ne prendrait fin qu'avec l'évacuation des Romagnes par les troupes impériales; et, de fait, après un *modus vivendi* établi entre la France et le Saint-Siège, le 16 avril 1832 (3), l'occupation dura jusqu'en 1838, époque où les Romagnes furent délivrées du régime militaire.

L'Autriche, étonnée de ce coup d'audace, se borna à qualifier l'occupation d'Ancône de *farce*, *d'attentat contre le Droit des gens*, commis par une troupe de *jacobins enragés*, sous la protection desquels on *aiguise*

---

(1) Lesur, *Annuaire*, 1832. — L. Blanc, *Histoire de dix Ans*, documents cités dans l'Appendice.

(2) Discours du président du Conseil et de M. Thiers, Chambre des députés, séance du 7 mars 1832.

(3) Cet accord comprenait dix stipulations. Les plus importantes étaient que les troupes de débarquement seraient placées sous les ordres immédiats de l'ambassadeur de France à Rome, qu'elles ne pourraient être renforcées, qu'aucun travail de fortification ne serait entrepris, qu'aucune immixtion dans l'exercice de l'autorité pontificale ne pourrait avoir lieu, que le drapeau pontifical serait arboré sur les remparts d'Ancône, et que les troupes françaises se retireraient en même temps que les troupes autrichiennes. A ces conditions, la Cour de Rome consentit au séjour des Français à Ancône.

les poignards qui doivent frapper à distance (1). De plus, elle provoqua l'entrevue de Munchengraetz qui aboutit au traité secret de Berlin (15 octobre 1833), par lequel les Cours d'Autriche, de Prusse et de Russie affirmaient une fois de plus le droit, pour tout souverain indépendant menacé par la Révolution, d'appeler à son aide tel autre souverain indépendant qui lui paraîtrait le plus propre à l'assister, sauf, pour celui-ci, la faculté d'accorder ou de refuser ce secours. Elles s'engagaient en outre à considérer comme un *casus belli* tout acte par lequel une puissance quelconque s'opposerait à l'intervention d'une des trois Cours dans les affaires d'une autre nation.

Nous approuvons donc hautement l'expédition française de 1832, en vertu de ce principe, admis par tous les jurisconsultes, que délivrer un peuple étranger d'une intervention ne constitue pas un fait d'intervention.

Mais pourquoi faut-il que le gouvernement français, désertant son principe au lieu d'en suivre les conséquences logiques, ait, à maintes reprises, déclaré qu'il considérait le maintien du pouvoir pontifical sur les Romagnes comme indispensable à la paix publique? Pourquoi signait-il la garantie d'intégrité du territoire du Saint-Siège en 1831, et faisait-il remettre la note du marquis de Saint-Aulaire que nous avons citée? Pourquoi refusait-il aux populations des Légations le droit de changer et de renverser le régime théocratique ?

Bien plus, la France commettait elle-même un acte d'intervention diplomatique en provoquant le Mémo-

(1) Metternich, V, nos 1051, 1054, 1057, 1059. — V. le texte du traite secret de Berlin, *ibid.*, p. 542.

randum du 21 mai 1831 (1), signé par les cinq grandes puissances, conseillant au Saint-Père des réformes « dans l'intérêt général de l'Europe », et réclamant de lui l'admissibilité des laïques à tous les emplois, les franchises municipales, l'institution d'une Cour des comptes, le retour au *motu proprio* de 1816, c'est-à-dire à la législation française, en ce qui concernait la justice. Quelle compétence avaient les puissances signataires, dont aucune ne vivait sous un régime théocratique, pour indiquer au pape de quelle façon il devait gouverner ?

Il y eut, à partir de cette date, une question des réformes pour les États romains, comme il y eut une question des réformes pour l'empire turc. A Rome comme à Constantinople, l'Europe s'efforça d'imposer des progrès à des chefs d'États que leur caractère religieux condamnait à une politique stationnaire ; il y eut des conseils respectueux adressés au pape qui, *spontanément*, communiquait aux puissances des édits réformateurs, comme il y eut en 1856 une communication *spontanée* des firmans améliorant le sort des chrétiens. (Tr. de Paris, 28 mars 1856, art. 9.) Les *motu proprio* promulgués à la suite du Mémorandum de 1831 furent ainsi communiqués aux puissances, qui les approuvèrent fort ; cela n'empêcha pas les Romagnes de les repousser énergique-

(1) « Il paraît aux représentants des cinq grandes puissances, dit le préambule de ce Mémorandum, que, quant à l'État de l'Église, il s'agit, dans l'intérêt général de l'Europe, de deux points fondamentaux : 1° que le gouvernement de l'État soit assis sur des bases solides par les améliorations méditées et annoncées par Sa Sainteté elle-même dès le commencement de son règne ; 2° que ces améliorations, lesquelles .. doivent fonder une ère nouvelle pour les sujets de Sa Sainteté, soient par une garantie intérieure mises à l'abri des changements inhérents à la nature de tout gouvernement électif. »

ment comme ne présentant aucune garantie sérieuse de sincérité et de stabilité. A Rome comme en Turquie, les puissances rencontrèrent une grande résistance et accusèrent de mauvais vouloir les princes qu'elles protégeaient.

Tous les gouvernements catholiques ne désiraient d'ailleurs pas les réformes au même degré : les délibérations de la Conférence de Gaëte, en 1849, le prouvent suffisamment.

Section III. — La Coalition de 1849.

Le pape Pie IX avait, en 1848, octroyé une Constitution à ses sujets. Elle eut d'abord un fonctionnement régulier. Mais, à la suite du meurtre de Rossi et d'une effervescence populaire à Rome, Pie IX crut devoir s'enfuir le 24 novembre 1848, et se retirer en territoire napolitain, à Gaëte. De là il expédia à Rome un bref, non revêtu des formes constitutionnelles, nommant, au mépris du statut, une commission exécutive. Les deux Chambres, *dont l'une* (le Haut-Conseil) *avait été entièrement choisie par le pape, et l'autre avait été élue selon la loi promulguée par lui, et pendant qu'il exerçait le pouvoir suprême*, s'assemblèrent, refusèrent de reconnaître le bref illégal, et envoyèrent au pape, pour le prier de revenir, une députation à laquelle l'accès du territoire napolitain fut interdit par ordre du roi des Deux-Siciles. Après des tentatives répétées pour déterminer Pie IX à reprendre ses pouvoirs, les deux Conseils, qui tous deux, nous le répétons, tenaient leurs pouvoirs du pape lui-même, nommèrent, le 11 déc. 1848, une Junte, *qui*, dit l'art. 4, *cessera ses*

fonctions dès le retour du Pontife, ou aussitôt qu'il aura délégué, par acte pleinement rendu dans les formes légales, une personne chargée de remplir ses fonctions, et que celle-ci en prendra l'exercice de fait. » Ce décret fut qualifié par le pape d'attentat sacrilège. En présence de cette attitude hostile et du mécontentement public, la Junte rendit, le 29 déc. 1848, un décret convoquant une assemblée nationale élue au suffrage universel et direct « pour prendre toutes décisions qu'elle jugera opportunes, afin de donner à la chose publique une organisation complète, stable et régulière, en conformité avec les vœux et les tendances de toute ou plus grande partie de la population ». De là sortit la Constituante romaine qui, par un décret du 9 fév. 1849, proclama la République et la déchéance du pouvoir temporel, tout en promettant au Souverain Pontife les garanties nécessaires à l'exercice de son pouvoir spirituel. La même promesse de garanties est répétée dans les principes fondamentaux de la République, art. 8 ; la religion catholique fut même déclarée religion de l'État (1).

Cependant le pape avait excommunié quiconque prendrait part aux élections ; il avait appelé le décret de convocation un « acte plus monstrueux encore d'hypocrite félonie et de véritable rébellion ; entassant ainsi iniquité sur iniquité, les auteurs et les fauteurs de l'anarchie démagogique s'efforcent de détruire l'autorité temporelle du pontife sur le domaine de la Sainte Église... Nous épargnerons à notre dignité l'humiliation d'insister sur tout ce que renferme de monstrueux cet acte abominable,

(1) V. Edgar Quinet, *La Question romaine*, tous les documents cités.

et par l'illégalité des formes, et par l'impiété du but ». Mais les foudres spirituelles ne suffisant pas à assurer son retour, le pape convoqua à Gaëte les ambassadeurs des grandes puissances catholiques et sollicita leur intervention armée. A cet appel, l'Espagne, l'Autriche, les Deux-Siciles et, il est douloureux de le constater, la France, répondirent non seulement en prenant part aux conférences de Gaëte, mais encore en envoyant leurs armées contre le gouvernement républicain.

Il semblait, cependant, que le rôle de la France fût déterminé, non seulement par les principes généraux du Droit des gens et par la tradition nationale sur le devoir de non-intervention, mais encore par un texte écrit, par l'art. 5 du préambule de la Constitution de 1848 alors en vigueur : « La République française, disait ce texte, respecte les nationalités étrangères, comme elle entend faire respecter la sienne, n'entreprend aucune guerre dans des vues de conquête, et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. » Cet article dictait au pouvoir exécutif la conduite à tenir : ne pas reconnaître la République romaine, si elle ne paraissait pas présenter des garanties suffisantes de stabilité; attendre que la volonté populaire eût confirmé le nouveau régime, ou, au contraire, restauré le pouvoir papal ; empêcher toute intervention étrangère dans les affaires intérieures du peuple romain; laisser d'ailleurs le pape profiter de l'hospitalité que la France a toujours accordée aux souverains déchus et aux exilés politiques. Mais débarquer à Civita-Vecchia, emprisonner le gouverneur républicain, entrer à Rome à coups de canon, envoyer au pape les clefs de la ville, hisser le drapeau pontifical au milieu des salves d'artillerie et des *Te*

Deum (1), chasser l'Assemblée du Capitole, était-ce là *respecter les nationalités étrangères et ne pas employer ses forces contre la liberté d'un peuple?* Par quels sophismes des actes de guerre aussi caractérisés ont-ils pu être présentés comme n'étant pas en opposition avec l'art. 5 ?

Si l'on se reporte à la première séance où, des crédits ayant été demandés à l'Assemblée, le rapporteur de la commission favorable aux crédits et le chef du gouvernement durent apporter des explications et préciser le but de l'expédition, il résulte des déclarations de M. Jules Favre, rapporteur, et de M. Odilon Barrot, ministre, qu'il ne s'agissait pas de restaurer le pouvoir temporel du pape. Sans doute, on ne voulait pas non plus *sauver la République romaine de la crise dont elle était menacée*, ni *imposer aux Italiens une forme de gouvernement quelconque, pas plus la République qu'une autre*. Mais le « *banc des ministres* » protestait énergiquement quand Ledru-Rollin affirmait que la restauration du pape serait la conséquence forcée de l'intervention. On disait : la République romaine va succomber; les Autrichiens, qui ont déjà écrasé le Piémont, rétabliront le pape sur son trône, et alors la restauration de l'autorité pontificale se fera au profit de l'Autriche et au détriment des idées de liberté et d'humanité. Être présents à un grand événement, pour empêcher que la pression étrangère ne sacrifie la légitime influence de la France et les libertés « qui ont toutes nos vieilles sympathies », poser une limite aux prétentions de

(1) Protocole n° 11 des conférences de Gaëte. — *Arch. diplom.*, 1873, II.

l'Autriche, en somme recommencer l'expédition d'Ancône, voilà ce que l'on demandait et obtenait l'autorisation de faire.

Or, ceci se passait le 17 avril 1849 et le protocole n° 1 de la Conférence de Gaëte, *daté du 30 mars*, débute ainsi : « Étaient présents... pour la France M. d'Harcourt et M. de Rayneval, tous chargés par leurs gouvernements respectifs de discuter, conformément à l'appel fait aux quatre puissances par le Saint-Père, le 18 février dernier, *les mesures qui leur sembleraient les plus convenables pour arriver au rétablissement de l'autorité temporelle du pape dans les États de l'Église, comme indispensable garantie du libre et impartial exercice de son pouvoir spirituel.* » Et voici comment le vote des crédits était annoncé le 27 avril : « M. de Rayneval fait part à la Conférence..... 1° de la détermination, prise par le gouvernement français, *de coopérer matériellement, selon le vœu du Saint-Père et de la Conférence*, au règlement des affaires de Rome (Protoc. 4). » Enfin dans les instructions données au général Oudinot, le ministère l'invite « à presser les représentants de l'ordre de choses établi de prêter les mains à des arrangements qui puissent préserver le pays de la crise dont il est menacé ». « Votre marche sur Rome, à la tête de vos troupes, faciliterait sans doute un pareil dénouement en donnant courage aux *honnêtes gens* », et hâterait le moment où un gouvernement régulier remplacera « *celui qui pèse sur les États de l'Église* ».

Le général se conforma à ses instructions. Il fit la guerre à la République romaine qui, tout en protestant contre l'intervention étrangère, faisait mettre en liberté les prisonniers français. (Décret du 7 mai 1849.) Il

refusa de se prêter à l'arrangement négocié par M. de Lesseps en vertu duquel notre occupation militaire elle-même était admise par le gouvernement romain. Le 2 juillet 1849, nos troupes entraient dans Rome, dont les clefs étaient envoyées au pape; le 15 juillet, le drapeau pontifical était hissé au fort Saint-Ange, salué par les salves de notre artillerie ; le 13 août, à la Conférence de Gaëte, on partagea l'occupation des provinces entre les troupes françaises, autrichiennes, napolitaines, espagnoles, qui avaient pris part au rétablissement du pape. Le but de l'expédition était atteint. On voit combien « le banc des ministres » était de bonne foi quand il protestait avec force contre le soupçon de vouloir rétablir le régime théocratique.

Le masque fut d'ailleurs bientôt levé. Déjà à la commission des crédits, M. Thiers, répondant à Victor Hugo, avait vanté le gouvernement papal comme étant *la meilleure, la plus ancienne, la plus bienfaisante et la plus inoffensive des républiques*. Choisi comme rapporteur, il déclarait, le 13 octobre 1849, que l'expédition avait été faite dans l'intérêt français, catholique et libéral, contre une faction désordonnée qui avait mis la satisfaction de ses passions au-dessus de l'intérêt vrai de sa cause, s'était emparée de l'Italie et l'avait plongée dans un abîme. Il essayait de faire voir que l'intérêt français avait été sauvegardé, parce que l'Autriche avait été empêchée d'aller à Rome et d'y dominer. Mais alors pourquoi ne s'être pas borné à occuper une ville comme en 1832 ? pourquoi avoir pris une attitude hostile envers les pouvoirs élus ? Pourquoi avoir ramené le pape ? N'y avait-il pas une étrange inconséquence à proclamer le principe de non-intervention et à envoyer un ambassadeur

aux Conférences de Gaëte, réunies, M. Thiers le déclarait et les procès-verbaux en font foi, « pour concerter le rétablissement d'une autorité nécessaire à l'univers catholique ? »

Le ministère avait-il cependant trompé l'Assemblée? Nous ne le croyons pas, et les différentes demandes de mise en accusation émanées des membres de l'opposition n'avaient aucune chance de succès. La mise en accusation est l'arme des représentants du peuple contre le pouvoir exécutif, quand celui-ci les trompe ou qu'il prépare un coup d'État. Or, la majorité de l'Assemblée n'avait pas été trompée; elle s'était entendue à demi-mot avec le ministère, voilà tout, et le ministre des affaires étrangères avait raison de dire, le 18 octobre, que le désir de tous ceux qui avaient voté l'expédition de Rome était la restauration de Pie IX. Un seul homme avait été « *joué* », comme il le déclara à la tribune : c'était le rapporteur, J. Favre. — Quant aux coups d'État et aux violations de la Constitution, le mépris que l'Assemblée témoignait pour l'art. 5 prouve combien elle respectait la Constitution tout entière.

Section IV. — L'occupation française de Rome de 1849 à 1870. La Convention de 1864.

Après avoir restauré l'autorité pontificale, les puissances mirent encore une fois le Saint-Siège en demeure d'avoir à entrer résolument dans la voie des réformes. La France surtout, pour prix de sa blâmable protection, croyait avoir le droit de donner des conseils et de les voir écoutés. C'étaient précisément ces exigences que redoutait la Cour de Rome; elle avait prévu que la protection française serait pour elle aussi pénible à sup-

porter que l'influence autrichienne l'avait été peu, parce que, de toutes les puissances catholiques, la France était de beaucoup celle qui désirait les réformes les plus profondes et les plus libérales. Aussi avait-elle fait tous ses efforts pour empêcher que l'intervention n'eût un caractère exclusivement français. Le cardinal Antonelli avait eu bien soin de faire remarquer à Gaëte que l'appel du Saint-Père s'adressait à toutes les puissances catholiques, et que la résolution, prise par la France, de donner au pape le secours de ses armées n'empêchait nullement les autres États d'agir à leur tour. (Protocoles n. 1 et 4, confér. de Gaëte.) Mais peu importait que l'Autriche occupât les Romagnes, les Napolitains la province de Frosinone, les Espagnols Velletri, Rieti et Spoleto, si c'était la France qui tenait Rome et le Vatican.

Dès le début de la restauration pontificale, une lettre du président de la République à M. Ney réclamait l'amnistie générale, la sécularisation de l'administration, le Code civil et un gouvernement libéral. Par l'organe de M. de Rayneval la France cherchait, dans les délibérations de Gaëte, à sauver le régime constitutionnel et à donner aux Romains quelques garanties quant à l'emploi des deniers publics, en changeant le rôle consultatif de la Consulte pour les finances en un rôle délibérant. (Protocole 12.) Sur tous ces points, la France n'obtint aucune satisfaction.

Loin d'être générale, l'amnistie ne comprit ni les membres du gouvernement, ni les chefs militaires, ni ceux qui avaient commis des délits prévus par les lois en vigueur, etc. On institua un comité de censure pour connaître des qualités et de la conduite des employés civils

de toutes les branches, et un conseil d'inquisition sur tous les délits commis dans le passé contre la religion et ses ministres, la majesté du souverain, la sûreté publique ou privée. « En fait de clémence, disait Victor Hugo à l'Assemblée, le 18 octobre 1849, le pape octroie une proscription en masse; seulement il a la bonté de donner à cette proscription le nom d'amnistie. »

La sécularisation de l'administration fut refusée comme inutile, *le chiffre des employés ecclésiastiques étant minime, et S. S. voulant se réserver l'entière liberté d'employer tous ceux de ses sujets, ecclésiastiques ou laïques indistinctement, qu'elle jugerait capables de rendre des services à l'État.* Quant au régime constitutionnel, il fut écarté (à la vive satisfaction de l'Autriche, de l'Espagne et des Deux-Siciles), comme incompatible avec l'exercice du pouvoir spirituel du pape. La même raison fit repousser le droit pour la Consulte d'approuver ou de refuser le budget. (Protocoles 4 et 12.)

Toutes les réformes se bornèrent à la concession de libertés municipales et provinciales que la Cour de Rome eut soin de communiquer, non pas à la France seule, mais à l'Europe entière « dont Sa Sainteté recevrait avec plaisir l'avis ». La majorité de la Conférence s'extasia sur ces libertés concédées par le pape, libertés qu'une simple circulaire du 5 août 1853 abrogea d'ailleurs complètement. La France protesta, par une note du 3 mai 1849, contre le refus d'opérer des réformes sérieuses, et prédit au Saint-Père les plus graves dangers. Notre ambassadeur déclara insuffisant le *motu proprio* du 12 septembre. Le ministre des affaires étrangères écrivait au représentant de la France à Vienne : « Le renouvelle-

ment total des abus que l'on ne pouvait pas souffrir sous l'ancien régime ; les destitutions en masse d'honnêtes employés ; une odieuse inquisition sur tous ceux qui se montraient contraires à la tyrannie cléricale ; l'exil et l'emprisonnement pour tous ceux qui se déclaraient ennemis de la révolution et partisans de l'ordre et de la liberté ; dans certaines provinces, des mesures de terreur de nature à déshonorer des temps barbares, voilà les actes, voilà les réformes qui ont inauguré la restauration du pouvoir pontifical. »

Où trouver une meilleure condamnation de la politique d'intervention ? Quelles libertés l'action de la France avait-elle sauvées ? Quelles conséquences plus désastreuses une occupation autrichienne aurait-elle pu avoir ?

A partir de cette date, commence une série ininterrompue de plaintes et de reproches adressés par le gouvernement français au cabinet pontifical et dont celui-ci ne tenait aucun compte, sachant bien que, pour des raisons de politique *intérieure*, les ministres de l'empereur n'oseraient pas retirer de Rome les troupes françaises. Loin d'avoir pour les commandants français la déférence qu'elle témoignait jadis aux autorités militaires autrichiennes, la Cour de Rome subissait notre protection avec impatience, et des conflits incessants surgissaient entre les fonctionnaires pontificaux et nos officiers, bien que ceux-ci fussent souvent changés. Outre cet inconvénient, une dépêche de M. Drouyn de Lhuys du 12 sept. 1864 énumère tous ceux qui résultent de notre occupation et qui dérivent « de la divergence des inspirations et des principes des deux gouvernements ». Dans sa lettre du 12 août 1849, Louis Napoléon, prési-

dent, avait ordonné de ne point permettre qu'à l'ombre du drapeau tricolore on commît aucun fait qui pût dénaturer le caractère de notre intervention ; empereur, il était impuissant à empêcher des événements comme l'affaire Mortara, « tristes faits avec lesquels la présence de notre armée nous créait une solidarité(1). »

La situation, difficile jusqu'en 1859, devint intolérable à partir de cette époque. La France avait entrepris de chasser les Autrichiens de l'Italie; elle avait fait appel aux sentiments patriotiques des Italiens; elle venait « seconder la lutte d'un peuple revendiquant son indépendance, et le soustraire à l'oppression étrangère ». A tous les Italiens elle promettait une patrie libre jusqu'à l'Adriatique; à tous elle apportait la liberté. Mais une réserve, une exception était faite pour les sujets du pape, placés, comme toujours, hors la loi commune. « Nous n'allons pas en Italie, disait l'empereur dans sa proclamation du 3 mai, fomenter le désordre, ni ébranler le pouvoir du Saint-Père que nous avons replacé sur le trône, mais le soustraire à cette pression étrangère qui s'appesantit sur toute la péninsule. » « Depuis douze ans, ajoutait-il à l'ouverture de la session de 1859, je soutiens à Rome le pouvoir du Saint-Père. Le passé doit être une garantie de l'avenir. » Le ministre des cultes affirmait par une circulaire à l'épiscopat que tous les droits temporels du pape seraient respectés. Effectivement, les préliminaires de Villafranca et la paix de Zurich (art. 18) parlent d'une confédération italienne dont ferait partie l'empereur d'Autriche pour la Vénétie, et qui serait placée sous la

(1) Discours de M. Rouher au Corps législatif, 15 avril 1865.

présidence honoraire du Saint-Père. L'article 20 stipule que des réformes, les fameuses réformes, seront demandées au pape par les deux souverains contractants. — Aux termes du traité, il aurait donc fallu rétablir par la force dans les Romagnes le pouvoir pontifical, qui y était tombé sans aucune résistance, sans aucune révolution, comme une conséquence naturelle du départ des Autrichiens.

Mais, comme l'écrivait mélancoliquement l'empereur lui-même dans sa lettre au pape du 31 déc. 1859, *les faits ont une logique inexorable*. Les seules stipulations politiques du traité de Zurich qui produisirent leurs effets furent celles qui avaient trait à la cession de la Lombardie, parce que, seules, elles étaient conformes au but de la guerre, but essentiellement juste selon le Droit des gens, puisqu'il tendait à délivrer un peuple de l'occupation, de l'intervention prolongée de l'étranger. Au contraire, les combinaisons savantes de la diplomatie tombèrent dans l'oubli, et, par un fait peut-être sans exemple dans l'histoire, quelques mois après la signature du traité, le souverain victorieux qui l'avait imposé était forcé de reconnaître qu'il était inexécutable. L'article qui réservait les droits du Saint-Père eut exactement autant de valeur que celui qui réservait les droits des souverains de Modène, de Parme et de la Toscane. Un mois après la promulgation du traité en France, l'empereur demandait au pape de renoncer aux Romagnes, et à l'Autriche d'abandonner les grands-ducs (1). Quant à la confédéra-

(1) Exposé de la situation de l'empire de 1861, et documents annexés.

tion, personne ne se souciait de réaliser cette conception bizarre; comment espérer, en effet, la fraternité, la communauté d'efforts qu'une confédération suppose, entre le pape et le Piémont, l'Autriche et la dynastie de Savoie? Faire une telle confédération c'était, comme M. E. Ollivier l'a montré dans son discours du 13 avril 1865, aller directement contre le but de la campagne, et donner à l'Autriche plus de puissance encore en Italie qu'elle n'en avait avant la guerre!

Le traité tomba devant l'indifférence de tous, et la *logique inexorable des faits* créa, en 1860, le royaume unitaire d'Italie, exclusivement composé d'Italiens, au lieu de l'État hybride rêvé à Zurich. Dans ce royaume figuraient non seulement les Romagnes, mais les Marches et l'Ombrie arrachées au pouvoir du Saint-Siège. On imagine les plaintes, les remontrances, les blâmes adressés par le pape au gouvernement français, qui lui avait solennellement promis l'intégrité de son territoire au début de la guerre de 1859!

Pour toute justification, le cabinet impérial répondait que la perte des Légations n'avait d'autre cause que la mauvaise administration de ces provinces par le gouvernement pontifical; il se déclarait impuissant à replacer les Romagnes sous la domination des papes; il reconnaissait tous les vices de l'occupation et affirmait le droit des Romains d'avoir une souveraineté nationale, un droit public, qui ne fussent pas subordonnés aux convenances de la catholicité. « Le contrat par lequel les générations futures du peuple romain seraient à perpétuité condamnées à subir un gouvernement, en échange des splendeurs de la Ville Éternelle, n'existe nulle part et serait radicalement nul. » (Discours de M. Rouher au

Corps législatif, 15 avril 1865.) L'empereur lui-même constatait que le Saint-Siège avait contre lui tout ce qui était libéral en Europe. « Il passe, disait-il dans sa lettre du 20 mai 1862, pour le représentant de l'ancien régime et l'ennemi acharné de l'Italie. » Enfin le cabinet des Tuileries affirmait que le principe de non-intervention et le principe de nationalité, bases de sa politique, étaient incompatibles avec l'occupation de Rome.

La conséquence nécessaire de cette théorie semblait devoir être le retrait de nos troupes, et le consentement donné par la France aux conquêtes de l'Italie, consentement déjà accordé par un grand nombre de cabinets européens. Mais, par une inconséquence que les nécessités de sa politique intérieure peuvent seules expliquer, le gouvernement impérial, tout en condamnant la conduite du Saint-Siège, cherchait un terrain de conciliation, une formule d'entente entre le pape et le royaume d'Italie. Il poursuivait une combinaison qui, « en maintenant le pape chez lui, abaisserait les barrières entre ses États et le reste de l'Italie. » Il affirmait au pape que l'intérêt de la religion, au roi que l'intérêt de l'Italie, exigeaient un rapprochement. Et nous voyons alors éclore, de 1860 à 1864, des projets de traités entre les deux ennemis, des combinaisons plus ingénieuses que réalisables. De 1859 à 1864, Mgr Dupanloup compte cinq projets différents :

1° Lettre de l'empereur après Solférino, proposant de faire des Romagnes un État tributaire;

2° Conseils de réformes insérés dans le traité de Zurich;

3° Projet de changer le pouvoir du pape sur les

Romagnes en un droit de haute souveraineté, le roi Victor-Emmanuel étant *vicaire* du pape dans ces provinces;

4° Projet de M. Ricasoli; nous en reparlerons dans notre chapitre III;

5° Médiation offerte par la France en 1863.

Il faut y ajouter le projet Thouvenel du 24 avril 1862, en vertu duquel l'occupation française cessait; le pape gardait les titres et les prérogatives de la souveraineté; une liste civile était fournie par les puissances catholiques; les populations romaines envoyaient des députés au Parlement italien, et le pape nommait quelques sénateurs au Sénat du royaume. Il aurait eu une garde pour sa personne, le droit de frapper des monnaies à son effigie d'une valeur égale à celle des monnaies italiennes, et d'avoir un drapeau semblable au drapeau italien, mais avec les armes pontificales au lieu de l'écu de Savoie. Enfin (et cette clause fit rejeter le projet à Turin), on aurait rendu au pape un territoire à l'ouest de l'Apennin, d'une population « d'environ 100.000 âmes » !

Mentionnons aussi le projet de Congrès européen contenu dans la lettre impériale de 1863.

A côté des propositions officielles, venaient les systèmes officieux, proposés dans des brochures d'autant plus remarquées que leur auteur véritable se dissimulait. On s'efforçait de prouver au pape que rien ne serait plus utile pour lui que de restreindre son autorité à la ville de Rome même, un pouvoir paternel s'exerçant d'autant mieux que le territoire est plus restreint ! On lui conseillait aussi de confier sa garde à l'armée italienne !

Mais, comme le disait M. Thiers : « Entre le pape qui vous dit : « Si je n'ai pas Rome, je suis obligé de descendre du trône » — et l'Italie qui vous dit : « Mon unité n'est pas possible sans Rome », dites-moi quel est le terrain de conciliation ? Comment amener à une entente des puissances qu'on reconnaît être des « ennemies acharnées » ? Comment persuader au Saint-Père qu'il lui serait avantageux de consentir à la perte des trois quarts de son territoire ?

Aussi les efforts de la diplomatie impériale étaient-ils absolument steriles.

Le pape répondait à toutes les propositions par des refus hautains et par des arguments théologiques. Il appelait les brochures de M. de la Guéronnière « un monument d'hypocrisie et un ignoble tissu de contradictions (1) ». Il prenait envers l'Italie l'attitude d'un gouvernement hostile, se refusant à conclure même un de ces traités que le voisinage rend indipensables, par exemple, un traité d'extradition. La Cour de Rome opposait le serment pontifical à toute demande d'aliénation partielle de souveraineté, refusait toutes les concessions offertes, depuis la liste civile à fournir par les puissances catholiques, jusqu'à la garantie de la neutralité des États qui lui restaient. Elle déclarait qu'elle ne consentirait jamais à aucune transaction en dehors du rétablissement du *statu quo ante bellum*, non seulement dans les États romains, mais à Parme et à Modène (2). Elle flétrissait solennellement le funeste et pernicieux

(1) Allocution du pape recevant les officiers français, le 1er janvier 1860.

(2) *Annuaire des Deux-Mondes*, 1860, et documents cités.

principe de non-intervention « en vertu duquel une sorte d'impunité et de licence est assurée, au mépris de toutes les lois divines et humaines, à l'invasion et à la spoliation des droits, des propriétés et des domaines d'autrui (1) ». Enfin, pour se débarrasser d'une tutelle devenue odieuse, la Papauté demandait elle-même le retrait de nos troupes.

L'Italie, de son côté, dont les sentiments de nationalité avaient été surexcités par la campagne de 1859, ne supportait qu'avec impatience la surveillance, les conseils, l'ingérence française dans ses relations avec Rome. Elle ne croyait pas à la conciliation rêvée par le souverain des Français. Elle désirait agir hostilement envers un pouvoir hostile, faible par ses ressources matérielles, fort par son influence morale, qui ne cessait d'appeler sur elle la haine des peuples étrangers. Elle déclarait hautement qu'elle voulait Rome pour capitale, *avec le consentement des Romains;* qu'elle entendait délivrer ceux-ci de l'intervention avouée de la France, et de l'intervention occulte des puissances qui fournissaient au pape des mercenaires. L'Italie, en agissant ainsi, nous semble ne pas avoir violé les principes du Droit des gens. Le principe de nationalité ne peut être admis, en effet, s'il doit avoir pour résultat la réunion violente et forcée de toutes les populations qui parlent la même langue. Mais ce principe nous paraît au contraire juridique, si l'on exige comme condition nécessaire de son application ce que Mancini appelle la *conscience de nationalité*, c'est-à-dire la vo-

(1) Allocution en consistoire secret, du 28 sept. 1860.

lonté de former une association, de vivre en commun sous les mêmes lois. La *conscience de nationalité* n'est autre chose que la volonté libre des populations de se grouper sous un gouvernement commun. Or, peut-on nier que, depuis 1849, le désir d'être Italiens n'ait existé chez les Romains ? Pourquoi le pape a-t-il toujours été obligé de s'entourer de mercenaires si son pouvoir était populaire ? Pourquoi, à Castelfidardo, les soldats italiens de l'armée pontificale refusèrent-ils de combattre ? Ajoutons que si tous les peuples ont le droit de délivrer une nation de l'occupation étrangère, ce devoir incombe surtout aux peuples qui sont de la même famille que les opprimés. Si le Congrès de Vienne, accueillant les réclamations de la Cour de Rome, avait rendu à la souveraineté pontificale le Comtat-Venaissin, si le pape avait appelé à Avignon les troupes autrichiennes par exemple, s'il s'était entouré de mercenaires pour étouffer les révoltes de ses sujets, la France n'aurait-elle pas eu le droit de chasser l'étranger (1) ?

(1) Il est même curieux de voir les écrivains français qui soutiennent les prétendus droits du Saint-Siège en Italie, faire bon marché des mêmes droits sur le Comtat-Venaissin, que le Saint-Siège pouvait revendiquer avec autant de force. En 1791, le Saint-Siège, dans sa protestation contre l'annexion d'Avignon à la France, affirmait qu'il n'y avait pas en Europe une possession qui s'appuyât sur des titres plus certains et plus légitimes que la souveraineté pontificale sur le Comtat-Venaissin et la ville d'Avignon, souveraineté garantie par une possession de cinq siècles ! Cependant Mgr Pavy, par exemple, trouve que *la situation de ces territoires laissait peu de chances à la durée de cette possession, si éloignée de Rome et si rapprochée d'une nation conquérante !* Il approuve le Congrès de Vienne de n'avoir pas brisé le faisceau de l'unité territoriale de la France. Si le patriotisme français fait tenir à nos écrivains un tel langage, pourquoi ne pas l'admettre dans la bouche des patriotes italiens ?

Les prétentions des Italiens étaient donc légitimes, à la seule condition de justifier que les Romains eussent le désir de vivre de la vie nationale du royaume d'Italie. On voit combien la concorde était impossible entre Pie IX et Victor-Emmanuel.

Aussi le débat allait-il s'irritant entre la France, l'Italie et le Saint-Siège. Celui-ci se refusant systématiquement à tout arrangement, les deux premières puissances prirent le parti de traiter seules, sans demander l'avis du pape. De là la Convention du 15 septembre 1864.

Cette Convention présente d'abord ce caractère particulier que la France stipule pour le Saint-Siège, comme un État protecteur traite pour un État mi-souverain, vassal ou protégé; l'Italie lui reconnaissait donc implicitement un droit de protection sur les États pontificaux. De plus, la France traite avec l'Italie à propos des mêmes États; elle lui reconnaissait donc implicitement un droit, un intérêt, si conditionnel et si éventuel qu'il fût, sur ce territoire.

Par la Convention, la France s'engage à retirer ses troupes de Rome dans un délai maximum de deux ans. C'est là l'objet principal de la Convention, au dire des Italiens.

L'Italie promet de ne pas attaquer le territoire actuel des États pontificaux et d'empêcher, même par la force, toute attaque, venant de l'intérieur, contre le mêmee territoire. C'est là l'objet principal de la Convention, d'après le gouvernement français.

Pour maintenir l'ordre à l'intérieur et se défendre contre les attaques venant de l'extérieur, le pape aura le droit de lever une armée, composée de volontaires

catholiques même étrangers. Cette force ne devra jamais pouvoir dégénérer en moyen d'attaque contre le gouvernement italien. Un premier projet, élaboré sous le ministère Durando, limitait dans ce but à 10,000 hommes les troupes pontificales à créer. Une partie à déterminer de la dette pontificale est mise à la charge de l'Italie ; c'est la conséquence juridique de ses annexions de 1860.

Enfin, un protocole secret subordonne la valeur exécutoire de la Convention à la translation de la capitale, dans le délai de six mois, de Turin à telle ville que le roi d'Italie choisira.

Cette convention donna lieu à deux interprétations si différentes que Mancini (Disc. 19 août 1870) alla jusqu'à dire que le traité était nul parce qu'il n'y avait pas eu *idem placitum*. Il y eut l'interprétation française et l'interprétation italienne.

Pour les Italiens, la Convention était, avant tout, la consécration du principe de non-intervention. A perpétuité, l'Italie était autorisée à s'opposer à toute ingérence, à toute intervention, patente ou occulte, de l'étranger, et en particulier de la France, à Rome. Le pape ne pouvait plus compter désormais que sur lui-même pour maintenir son pouvoir. S'il était impuissant à conserver son autorité, l'Italie était alors autorisée à entrer dans les États romains. Le gouvernement de Victor-Emmanuel ne s'interdisait que l'emploi de la force brutale contre ces États ; il s'engagait aussi à remplir consciencieusement ses devoirs de puissance limitrophe en empêchant toute agression venant de l'intérieur. Mais l'ambassadeur qui avait négocié la Convention, la commission chargée de l'examiner dans son rapport,

les ministres dans leurs déclarations à la Chambre et au Sénat, affirmèrent hautement que les stipulations intervenues n'impliquaient aucune renonciation au programme national, et en particulier aux votes de 1861 par lequels le Parlement avait déclaré Rome capitale.

Là précisément était l'un des points sur lesquels le gouvernement italien était en opposition absolue avec l'interprétation française. Le cabinet impérial disait que la Convention n'avait été conclue qu'à cause du changement d'attitude du gouvernement italien. Le Piémont est devenu plus sage, disait-il; il renonce à faire de Rome capitale la condition nécessaire de son unité; cette renonciation est affirmée par le transfert de la capitale à Florence; ce transfert n'est ni une étape, ni un expédient, mais un gage sérieux. Enfin, l'Italie s'engage à ne pas attaquer ou laisser attaquer les États du pape; elle promet par là de ne pas user de manœuvres destinées à provoquer l'insurrection. Enfin, pour les cas imprévus et les événements inattendus, c'est-à-dire en cas de sédition à Rome ou d'attaques déguisées de l'Italie, l'empereur déclarait à maintes reprises, avec l'approbation des Chambres, qu'il se réservait sa *liberté d'action*, en un mot le droit d'intervenir.

Il est certain que le gouvernement impérial feignait de prendre ses désirs pour des réalités quand il déclarait, au mépris de toute vérité, que le roi d'Italie avait renoncé à Rome capitale. Si un ministre italien, disait avec raison M. Thiers, avait affirmé que l'installation à Florence était définitive, il n'eût pas achevé son discours. Mais il est, d'autre part, bien étrange, de voir Mancini s'étonner qu'on pût considérer comme découlant du traité des conséquences que la simple lecture

du texte suffit pour apercevoir, et nier, malgré les termes positifs de l'article 1er, que l'Italie se fût obligée à surveiller une frontière de 400 kilomètres, pour empêcher une agression contre le pouvoir pontifical. Il nous semble aussi que la France, en stipulant le transfert de la capitale à Florence, montrait suffisamment que, dans sa pensée, tant que la Convention subsisterait, l'Italie ne pouvait songer à faire de Rome sa capitale. L'emploi de moyens révolutionnaires pour provoquer des émeutes à Rome n'avait pas besoin d'être prévu par la Convention; il est condamné par les plus simples notions du respect du droit d'autrui, et la France ne pouvait vraiment faire au gouvernement italien l'injure de le prohiber expressément. Nous en dirons autant de la *liberté d'action* que l'empereur se réservait; elle n'était autre chose que le droit d'intervenir, au mépris de l'article 2 de la Convention conforme au devoir général de non-intervention.

Le désaccord entre les deux cabinets au sujet de l'interprétation devint tel que le différend fut soumis à l'arbitrage de l'empereur; celui-ci permit au gouvernement italien de faire certaines déclarations (1).

La vérité est que la Convention du 15 septembre 1864 avait été signée sans que les parties contractantes eussent voulu s'expliquer nettement, de peur de ne pouvoir s'entendre. Il eût fallu, ou bien laisser le pouvoir temporel disparaître, ou bien tenir aux Italiens le langage conseillé par M. Thiers, et leur dire : « Vous

(1) V. *Archives diplomatiques*, 1865. — Dépêche de Nigra, ambassadeur à Paris, du 15 sept. 1864. — Note du gouvernement français, dite *des Sept points*, 30 oct. 1864. — Arbitrage de l'empereur, 2 nov. 1864.

n'aurez pas Rome. » Au contraire, le gouvernement impérial avait voulu « faire quelque chose du côté de Rome, puisqu'il le fallait, mais de manière qu'au delà des Alpes, aux yeux des Italiens, on parût avoir donné Rome, et qu'en deçà des Alpes, aux yeux des catholiques, on parût ne pas l'avoir donnée » (1). — « Selon nos plénipotentiaires, on n'avait pas renoncé à Rome », disait Massimo d'Azeglio au Sénat italien, le 30 déc. 1864; « selon le traité et les documents, on y avait renoncé; selon notre presse semi-officielle, on n'y avait pas renoncé; selon la presse semi-officieuse française, on y avait renoncé. L'Italie dit : j'attends le progrès de la civilisation, et quand il me dira le moment est venu, je déclare dès à présent que j'agirai selon ma conviction. La France répond : quand votre moment sera arrivé, moi aussi j'agirai selon mes intérêts. Ce qui veut dire, en bon italien, que chacun conserve sa liberté d'action et qu'on a eu l'habileté de faire un traité en parfait accord sur tout, sauf sur les bases. »

C'est ce qui explique pourquoi cette convention ne fut jamais loyalement exécutée. La France rappela ses troupes, mais les remplaça par la légion d'Antibes, composée de soldats français, commandée par des officiers français, inspectée par un général français délégué par le ministre de la guerre de France, légion dont les déserteurs étaient envoyées dans les corps disciplinaires d'Afrique! L'Italie, d'autre part, qui chassait au faucon avec Garibaldi, selon l'expression de M. Thiers, ne semble pas avoir toujours pris toutes les mesures que

(1) Discours de M. Thiers, 13 avril 1865.

le Droit des gens et la Convention de septembre commandaient pour empêcher les incursions des volontaires sur le territoire pontifical.

A la suite d'une de ces invasions que le gouvernement italien n'avait pu empêcher, et qu'il avait peut-être encouragée, eut lieu la déplorable expédition de 1867, et « la douloureuse et sanglante » répression de Mentana. « Je ne vous dirai pas, s'écriait Mancini dans son discours du 19 août 1870, ce qu'en pensèrent les hommes politiques ; mais descendez sur les places publiques des villes italiennes, allez dans les campagnes et dans les usines, et vous saurez que, sans que la reconnaissance pour les bienfaits que l'Italie a reçus de la France ait diminué, sans se croire dégagée de toute gratitude, cependant toute la nation italienne s'est sentie lésée par son amie et sa protectrice; elle s'est sentie humiliée, réduite à l'impuissance, condamnée par calcul à un éternel vasselage envers l'empire français. »

L'occupation française de Rome recommença, tandis que les troupes italiennes entraient aussi dans les États pontificaux et occupaient quelques positions. On pouvait croire qu'après ces actes directement contraires à la Convention de 1864, celle-ci eût cessé d'exister et qu'il n'en serait plus fait mention. Cependant, quand la guerre obligea le gouvernement français à rappeler le corps d'occupation, il annonça, par une dépêche du 2 août 1870, qu'il voulait rentrer dans la Convention de 1864 en retirant ses troupes. Par une dépêche du 4 août, le cabinet de Florence prit acte de cette déclaration et promit de remplir les obligations résultant de ce traité.

Mais bientôt l'attitude de l'Italie changea. Après s'é-

tre assuré que les puissances ne feraient pas d'opposition, le gouvernement royal se décida à agir contre le pape. Sous prétexte de maintenir l'ordre et d'empêcher des mouvements républicains contre Rome, le ministère demanda et obtint deux crédits, l'un de 18, l'autre de 40 millions, puis clôtura la session de la Chambre. Le 2 septembre. le général Cadorna recevait l'ordre de marcher sur Rome, et Victor-Emmanuel écrivait une lettre au Souverain Pontife. Les prétextes que cette lettre invoque pour justifier l'ordre donné à l'armée italienne sont tout à fait extraordinaires. A la faveur de la guerre franco-prussienne, dit ce document, le parti de la révolution cosmopolite croît en hardiesse et en audace, et s'apprête, surtout dans les États pontificaux, à porter les derniers coups à la monarchie et à la papauté. Roi catholique et roi d'Italie, Victor-Emmanuel sent le devoir de maintenir l'ordre dans la péninsule et de garantir la sécurité du Saint-Siège, mais il ne veut commettre aucun acte d'hostilité contre celui-ci.

Ainsi, c'est dans l'intérêt du pape que les troupes italiennes envahissent ses États (1)!

Pie IX répondit : « Cette lettre n'est pas digne d'un fils affectueux qui se fait gloire de professer la religion catholique... Je bénis Dieu qui a permis à V. M. de combler d'amertume la dernière période de ma vie. » Il donna l'ordre en même temps de ne résister que pour constater la violence. Après un bombardement de 4 heures et une brèche ouverte, la ville de Rome capitula, le 20 septembre. Les troupes occupèrent Rome,

(1) On alla même jusqu'à prétexter une insurrection à Viterbe, qui n'a jamais eu lieu.

sauf les résidences apostoliques. Le 2 octobre, le Parlement, par 192 voix contre 18, transféra la capitale à Rome. Victor-Emmanuel y fit son entrée le 31 décembre, au milieu de l'enthousiasme des populations.

Telle fut la fin du pouvoir temporel, qui avait donné lieu à tant d'interventions. « Il faut reconnaître, dit Phillimore (Appendice IX du tome II), que l'incorporation des États du pape, comme celle des États des autres princes italiens, au royaume d'Italie, a été effectuée par la volonté des sujets de ces domaines, aussi bien que l'arrivée de la maison de Hanôvre au trône d'Angleterre, que l'établissement de la République aux États-Unis, que l'accession d'un prince de Savoie au trône d'Espagne; tous ces faits, reconnus par les États du monde civilisé, ont été effectués par la volonté réfléchie des États où ils se sont opérés. »

CHAPITRE III

La chute du pouvoir temporel et la loi des garanties.

Le problème qui se posait devant les Italiens entrant dans Rome était celui-ci : remplacer le pouvoir temporel supprimé par un système de garanties à déterminer par une loi et qui assureraient l'indépendance du Saint-Siège.

Cette idée n'était pas nouvelle en législation.

Ainsi :

Le décret du 17 mai 1809, qui réunit les États du pape à l'Empire français, exempte, dans son art. 6, les terres, domaines et palais du pape, de toute juridiction, imposition et visite, et promet des immunités particulières pour ces immeubles. L'art. 5 du même décret assure au pape un revenu de deux millions ;

Dans des observations que l'empereur faisait remettre en 1810 à Metternich, médiateur entre le pape et lui, il demandait que le Souverain Pontife vînt se fixer à Avignon et promettait de l'y traiter d'une manière conforme à sa dignité. « Il pourrait, dit la note, avoir des agents au dehors, recevoir des ambassadeurs des Cours étrangères, chargés *uniquement* des affaires spirituelles de leur pays. Les agents, les ambassadeurs jouiraient de tous les privilèges de leurs titres, enverraient et recevraient des courriers. Toute la chrétienté pourrait contribuer à augmenter le revenu du pape. On réglerait le sort de la Propagande et des

cardinaux; on déterminerait le nombre de ceux-ci pour chaque pays en raison de sa population » ;

Le sénatus-consulte du 17 février 1810, dans son titre III (De l'existence temporelle des papes), accorde au Pontife des palais à Rome, à Paris, et dans les villes de l'Empire où il voudra résider, et lui assigne un revenu de deux millions en biens ruraux, francs de toute imposition, et sis dans les différentes parties de l'Empire. Les dépenses du Sacré-Collège et de la Propagande sont déclarées impériales ;

Le Concordat de 1813 (art. 2) confère aux ambassadeurs, ministres et chargés d'affaires des puissances près le S.-S., et du S.-S. près les puissances étrangères, les immunités et privilèges dont jouissent les membres du Corps diplomatique ;

La République de 1849, nous l'avons dit, promit également dans sa Constitution (art. 8) des garanties pour l'exercice du pouvoir spirituel du Saint-Père ;

Le gouvernement italien, à son tour, avait maintes fois affirmé que, dans sa pensée, l'annexion de Rome au territoire italien rendrait nécessaire le vote d'une loi assurant au Saint-Père des garanties de liberté et d'indépendance. Le cabinet Cavour avait, le 10 septembre 1861, soumis à la France et au Vatican un projet qui, tout en stipulant la cessation du pouvoir temporel, assurait au pape la dignité, l'inviolabilité, toutes les autres prérogatives de la souveraineté, et les prééminences d'usage; aux cardinaux, le titre de *princes* et les honneurs correspondants. Le roi prenait l'engagement de ne jamais mettre obstacle à l'exercice de l'autorité spirituelle du pape, reconnaissait à celui-ci le droit d'envoyer des ambassadeurs et promettait de les protéger

tant qu'ils seraient sur le territoire de l'État. Le pape aurait toute liberté de communiquer avec les évêques et les fidèles, de convoquer des synodes et des conciles; il jouirait d'une dotation fixe et insaisissable, fournie par toutes les puissances catholiques. Le traité serait garanti par celles-ci. Enfin, le gouvernement italien renonçait à tous les droits de patronage, de nomination d'évêques, etc. — D'après une dépêche du 29 août 1870, dans laquelle M. Visconti-Venosta, ministre des affaires étrangères, fait tout l'historique de la question romaine (1), la France aurait répondu au projet Cavour par deux contre-projets : le premier restituant au pape ses anciennes possessions mais changeant son pouvoir en un droit de haute souveraineté ; le second réduisant le domaine temporel à la partie de Rome qu'on appelle la Cité Léonine. Le Vatican aurait fait examiner le projet par deux cardinaux (Antonelli et Santucci) déliés par le pape de leur serment cardinalice afin qu'ils pussent traiter de l'aliénation des biens de l'Église. — Mais ces divers projets n'aboutirent pas.

Un nouveau projet, soumis le 24 janvier 1868 au Saint-Père, laissait à celui-ci, en toute souveraineté, la Cité Léonine et ses 15.000 habitants, et lui offrait des privilèges qu'un accord international sanctionnerait; il n'eut pas meilleure fortune.

Enfin, quand l'invasion des États pontificaux eut été décidée, le 29 août 1870, le comte San Martino, chargé d'un ultimatum pour le pape, lui apportait en même temps un mémorandum : le roi offrait de laisser au

(1) V. cette importance dépêche, *Staatsarchir*, 1871.

Saint-Siège la souveraineté de la Cité Léonine, de reconnaître au pape 1° toutes les prééminences établies par l'usage, 2° le droit de communiquer librement avec les puissances étrangères, d'envoyer ou de recevoir des ambassadeurs. Le gouvernement s'engageait en outre à conserver toutes les institutions, les offices, les corps ecclésiastiques et leurs administrations, existant à Rome, sans toutefois leur reconnaître de juridiction civile ou pénale. Ainsi que le projet précédent, ce mémorandum promettait une dotation fixe et intangible; les employés civils et militaires de l'État pontifical de nationalité italienne auraient conservé leurs grades et leurs appointements. Enfin le dernier article disait : « Ces articles seront considérés comme un contrat public, bilatéral, et formeront l'objet d'un accord avec les puissances qui sont catholiques (1).

Ainsi l'envoyé même qui signifiait au pape le dessein des Italiens d'envahir ses États lui apportait un projet de garanties. Par cette démarche et par plusieurs autres actes, le gouvernement royal montra qu'il considérait comme inséparables ces deux idées : annexion de Rome à l'Italie et garanties d'indépendance pour le pape. En toute occasion, cette pensée fut affirmée. Le commandant de l'armée italienne disait, dans sa proclamation du 11 septembre 1870 : « L'indépendance du S.-S. restera inviolable au milieu des libertés civiles, mieux qu'elle ne l'a jamais été sous la protection des interventions étrangères. » On eut soin, dans la capitulation de Rome

(1) Ce Mémorandum, dit de la Cité Léonine, ne fut pas inséré au Livre Vert. Il fut publié par l'*Indépendance belge*, et mentionné par Mancini dans la discussion de la loi des garanties (séance du 28 janvier 1871).

du 20 septembre, d'excepter la Cité Léonine du territoire à remettre aux troupes royales. Le décret du 2 octobre 1870, portant réunion de Rome et de ses provinces au royaume d'Italie, dit dans son article 2 que le Souverain Pontife conserve « la dignité, l'inviolabilité et toutes les prérogatives personnelles de la souveraineté » ; l'article 3 prévoit « qu'une loi spéciale sanctionnera les conditions propres à garantir, même par des franchises territoriales, l'indépendance du S.-S. et le libre exercice de son autorité spirituelle ». Mêmes dispositions dans la loi du 30 décembre 1870 (acceptation du plébiscite) ; même rapprochement dans le discours royal à l'ouverture de la session, le 5 septembre 1870. Enfin, le ministre déposa simultanément, le 9 décembre, le projet de loi sur les garanties, la loi d'acceptation du plébiscite, et la loi portant transfert de la capitale à Rome ; dans la discussion il affirma nettement (séance du 31 décembre notamment) l'indissolubilité de son programme : Rome capitale et indépendance du pape (1).

Ainsi l'idée générale de la loi est de rassurer les puissances catholiques en garantissant au pape la liberté de son ministère spirituel. C'est contre elle-même, contre les excès de zèle de ses agents, que l'Italie accorde cette garantie. Celle-ci a un caractère absolument interne, et l'expression *garantie* est ici prise dans le même sens que quand on parle de l'inamovibilité, garantie de l'indépendance de la magistrature, ou de l'immunité judiciaire, garantie de la liberté du député.

La loi du 13 mai 1871 est en effet une *loi italienne* et

(1) Voir les documents cités, *Nouveau Recueil général de Traités*, XVIII, p. 33 sq.

n'a, à aucun degré, le caractère d'une convention internationale. Elle n'a été ni soumise aux puissances, ni approuvée ou garantie par elles. Il y a là une grande différence avec les projets de 1861, de 1868 et du 29 août 1870. Le ministère a plusieurs fois déclaré dans la discussion que, s'il s'était naturellement préoccupé de donner satisfaction aux désirs des États catholiques, il n'avait cependant pris aucun engagement international d'aucune espèce. A la séance du 18 mars 1871, Mancini ayant proposé un article en vertu duquel les dispositions de la loi des garanties ne pourraient jamais faire l'objet de stipulations internationales, et un ordre du jour dans le même sens ayant été déposé par un autre député, le gouvernement promit de soumettre au Parlement, bien que la Constitution italienne ne l'exige pas, tout traité modifiant la condition juridique du pape et toute convention relative à ses droits (1). (Séances du 18 et du 20 mars.)

La loi des garanties n'a pas davantage le caractère d'un acte bilatéral, le pape ayant toujours refusé de reconnaître cette loi, de s'en prévaloir, et notamment de profiter des revenus qu'elle lui assure. « *Nunquam nos accepturos aut admissuros esse nec ullo modo posse excogitatas illas a gubernio sulbapino cautiones seu* guarentigie. » (Encyclique du 15 mai 1871.)

Enfin cette loi n'a aucun caractère constitutionnel (2).

(1) Un ancien ministre italien, M. Jacini, a récemment proposé de faire garantir par toutes les grandes puissances la « neutralité internationale du pape », à condition que celui-ci reconnût l'état de choses existant à Rome. (*Revue internat.*, 10 déc. 1887.)

(2) Elle est même à bien des égards contraire à la Constitution. (V. le discours déjà cité de Mancini.)

Elle peut être modifiée ou abrogée par un simple vote des deux Chambres, sanctionné par le roi. Cette précarité de la loi des garanties a souvent été invoquée par ses adversaires : « Une loi les a accordées, dit M. E. Ollivier (*Manuel*, p. 674), une loi peut les retirer. C'est la droite qui les a établies; la gauche les applique; peut-on affirmer que l'extrême gauche ne les abolira pas? » Mais il n'a dépendu que du S.-S. d'obtenir pour la Loi des Garanties la sanction des puissances, offerte par l'Italie dans plus d'un document. Comment pourrait-il se plaindre aujourd'hui de ne pas avoir le bénéfice de cette garantie internationale, qu'il a repoussée avec hauteur?

Analyse de la Loi des Garanties.

La loi italienne du 13 mai 1871 a pour titre : Loi pour les garanties des prérogatives du Souverain Pontife et du Saint-Siège, et pour les rapports entre l'État et l'Église (1).

Elle est divisée en deux titres :

Le premier se rapporte aux garanties des prérogatives du Saint-Siège.

Le second traite des rapports de l'Église italienne avec l'État italien. Nous n'en parlerons donc pas. Les dispositions contenues dans cette partie de la loi abolissent l'autorisation spéciale pour la réunion des synodes, l'*exequatur* et le *placet* royal pour la publication des bulles, l'appel comme d'abus ; le gouverne-

(1) Comme commentaires de la Loi des Garanties, V. Scaduto, *Guarentigie Pontificie*. Turin, 1884. — Minghetti, *Chiesa e stato*. — V. la discussion dans les comptes rendus du Parlement italièn. — Tiepolo, Leggi Ecclesiastiche, dans le *Recueil des Leggi speciali de Pacifici Mazzoni*, série 2, vol. unique.

ment renonce au droit de nommer les évêques et de leur imposer un serment.

Quelles sont les *garanties* réelles que le titre premier accorde au Saint-Siège?

Il faut tout d'abord constater que la loi ne reconnaît au Saint-Père aucun droit de souveraineté territoriale pour garantie de sa liberté. Les *franchises territoriales* dont parlaient le Décret royal du 2 octobre et la loi du 30 décembre 1870 ont disparu. Bien que la Cité Léonine n'ait pas été comprise dans la capitulation de Villa-Albani, il a été maintes fois répété que toute la ville de Rome, sans en exclure les palais apostoliques, fait désormais partie du territoire italien. Le pape n'a que la *jouissance* de certains immeubles, déterminés par l'article 5. Aucun député italien n'a proposé de lui donner un droit de souveraineté sur un territoire si restreint qu'il fût.

La loi ne reconnaît pas davantage au pape le caractère de souverain, au sens propre du mot. Aucun article de la loi ne lui donne cette qualité, et le rapporteur, M. Bonghi (séance du 8 fév. 1871), a expressément déclaré que, dans la pensée des rédacteurs du projet comme dans celle de la commission, elle devait lui être refusée, car elle aurait entraîné des conséquences que personne ne voulait admettre, le droit de juridiction, par exemple, et le droit de conclure des traités d'alliance.

Mais le législateur italien a détaché quelques caractères, quelques attributs de la souveraineté, qu'il a conférés au pape. Celui-ci, d'après le rapporteur, se trouve dans la situation des princes médiatisés, qui n'avaient plus aucun pouvoir politique sur le territoire allemand,

mais auxquels on donnait des honneurs, des immunités, une juridiction particulière (Séance du 31 janvier 1871.)

Les caractères de la souveraineté ainsi attribués au pape sont:

1° *L'inviolabilité.*

L'article 1 de la loi dit : « La personne du Souverain Pontife est sacrée et inviolable. »

Le sens de ces mots est fixé par l'usage (1). Il y a là en effet une formule qui se trouve dans un grand nombre de Constitutions monarchiques, en particulier dans la Constitution italienne, et qui signifie que le roi ou l'empereur échappe à toute juridiction, qu'il n'est pas responsable de ses actes devant les tribunaux, qu'il ne peut-être personnellement ni assigné, ni arrêté, ni jugé. Mais, si la tradition donne le sens exact de cette formule, elle en limite aussi la portée. Sans doute l'irresponsabilité des souverains est absolue devant la loi pénale et devant les assemblées politiques ; mais il n'a jamais été admis qu'aucun recours n'existât contre eux en matière purement civile, pour leurs dettes, l'exécution des contrats qu'ils ont signés, les héritages qu'ils ont pu recueillir. L'inviolabilité du souverain consiste alors dans ce seul fait que les créanciers sont tenus d'assigner certains fonctionnaires qui le représentent, et

(1) Bonghi, rapporteur. *Rapport :* « L'expression *sacrée* n'ajoute aucune détermination spéciale à celle d'*inviolable*. Née d'une habitude religieuse et d'une cérémonie ecclésiastique aujourd'hui négligée, elle est entrée dans la formule de plusieurs constitutions, bien qu'elle fasse défaut dans quelques-unes, dans celle de Prusse, par exemple. Si l'enlever semblerait changer ou atténuer cette formule, l'y laisser n'en modifie ni la signification ni la valeur juridique. »

qui sont, par exemple, d'après la loi française du 2 mars 1832, l'administrateur de la liste civile ou l'administrateur du domaine privé.

C'est donc à tort, selon nous, que l'on a critiqué, comme contraire à la loi des garanties, un jugement par lequel le tribunal et la Cour de Rome se sont déclarés compétents en 1882 dans l'affaire Théodoli-Martinucci (1). M. Martinucci, architecte, réclamait à la maison pontificale 15.000 fr. environ pour avoir instruit et dirigé les pompiers du Vatican, et 18.000 fr. environ pour travaux extérieurs faits à l'occasion du conclave. Il avait assigné très correctement, — non pas Léon XIII, — mais le cardinal secrétaire d'État (Mgr Jacobini) et le préfet du sacré-palais, majordome de S.-S. (Mgr Théodoli).

L'incompétence fut opposée par ces fonctionnaires. Ils prétendirent que la loi des garanties reconnaissait au pape la souveraineté dans l'intérieur du Vatican, et qu'il en avait fait usage, en 1882, pour créer un tribunal chargé de juger les contestations entre les administrations pontificales, ou entre celles-ci et leurs employés. Bien loin de reconnaître au pape une souveraineté territoriale, le législateur italien n'a écrit nulle part qu'il eût une souveraineté quelconque : à plus forte raison ne lui a-t-il jamais accordé le droit de créer des tribunaux, ce qui suppose le pouvoir législatif, et d'exercer ainsi par délégation un pouvoir de juridiction. Il a simplement limité celles des conséquences du droit commun italien qu'il a considérées comme dangereuses pour la

(1) V. sur cette affaire, M. Anatole Leroy-Beaulieu, Le Vatican et le Quirinal depuis 1878. II. Le Pape Léon XIII et l'Italie sous le régime de la loi des garanties. *Revue des Deux-Mondes*, 15 oct. 1883. — M. E. Brusa, La Juridiction du Vatican, *Revue de Droit international*, 1883.

liberté et l'indépendance du Souverain Pontife ; il l'a, en certaines matières, placé au-dessus de la loi ordinaire, en lui conférant certaines prérogatives de la souveraineté. Sauf ces dérogations, le pape est certainement soumis au Droit italien; l'existence même de la loi des garanties en est une preuve : on ne légifère pas sur les droits d'un souverain étranger (1).

Partant de cette idée que la loi de 1871 reconnaît au pape une souveraineté si abstraite et si idéale qu'elle soit, M. Leroy-Beaulieu dit que cette souveraineté doit au moins produire comme conséquence de valoir à celui qui en est revêtu le bénéfice de l'exterritorialité. Si cette idée n'était pas admise, dit-il, il en résulterait que le pape serait dans une situation inférieure à celle des envoyés accrédités auprès de lui, ce qui semble tout à fait inadmissible à cet auteur. Mais il y a une raison de droit pour que cette différence (si étrange qu'elle soit) existe entre le pape et les agents diplomatiques près le Vatican. Ceux-ci, en effet, s'ils ne sont pas responsables, même pour leurs obligations civiles, devant les tribunaux italiens, le sont au moins devant la justice de leur pays. Le créancier de l'ambassadeur de France auprès du Saint-Siège est sûr d'être entendu s'il s'adresse aux tribunaux français. Il y a là une restriction importante au privilège exorbitant de l'immunité de juridiction. A qui s'adressera le créancier de la maison ponti-

(1) Bonghi, rapporteur, 31 janv. 1871 : « Le projet du gouvernement mettait le pape hors de l'État d'où naissaient de grandes difficultés, en particulier pour toutes les conséquences de l'exterritorialité. Le projet de la commission le met dans l'Etat; sinon, il ne serait nulle part, puisque nulle part il n'a de territoire. »

ficale ? Aux tribunaux pontificaux institués par le pape dans le Vatican? Mais le pape a perdu tout droit de juridiction en perdant la souveraineté temporelle, et la loi des garanties ne lui a pas rendu cette prérogative. « La Commission, disait le rapporteur (8 février 1871), a expressément refusé au pape toute juridiction. Il n'y aurait donc, pour quiconque aurait une réclamation à produire contre l'administration pontificale, aucune autorité à qui il pût demander justice. Est-ce admissible? »

Dans les travaux préparatoires il avait été formellement reconnu que le pape pourrait être poursuivi pour ses obligations civiles. Sur la demande de Mancini, le rapporteur (séance du 3 fév. 1871) dit que l'on avait effacé du projet primitif une disposition portant que le pape « jouit de l'immunité de la juridiction de l'État » parce qu'il y reste soumis pour ses obligations civiles; que les tribunaux devraient, quant à la forme des actes, appliquer la loi italienne *(locus regit actum)*, et consulter, quant à la capacité du pape, la loi nationale de ce dernier.

Le tribunal et la Cour de Rome ont donc bien jugé selon nous en affirmant leur compétence, sauf à déclarer Martinucci mal fondé dans sa demande.

Même renfermée dans ces limites, l'inviolabilité est encore une garantie considérable que ni le Décret de 1809, ni le Concordat de 1813, n'accordaient au Souverain Pontife.

2° *Le droit d'être spécialement protégé contre les attentats, les offenses, les injures.*

Le projet primitif assimilait purement et simplement les offenses et les injures contre le pape aux délits analogues contre le roi. (Article 2 du projet de la com-

mission.) Le texte définitif comporte au contraire des distinctions. On a jugé impossible l'assimilation complète; il existe certaines dispositions exceptionnelles que peut seul expliquer le trouble causé à la sûreté de l'État par certaines tentatives : par exemple l'article du Code pénal qui punit la conspiration contre le roi, même indépendamment de tout commencement d'exécution.

On admit alors :

1° Que l'attentat contre la personne du pape, et toute provocation à le commettre, seraient passibles des peines établies pour l'attentat contre la personne du roi, et la provocation à le commettre.

La sanction de cette disposition, la peine établie, doit donc varier avec la législation qui protège le roi. D'après les articles 153 et 468 du Code pénal actuel, l'attentat contre le roi est puni comme le parricide, et la provocation à le commettre de deux ans de prison et 4.000 francs d'amende;

2° Que les offenses et les injures publiques, commises directement contre la personne du Souverain Pontife par des paroles, des faits, ou par les moyens indiqués dans l'article 1er de la loi sur la presse, seraient punies des peines portées dans l'article 19 de cette loi (1).

Les mots « directement » et « contre la personne » ont été écrits pour donner satisfaction à la gauche, qui

(1) La loi italienne sur la presse est un statut de Charles-Albert, du 26 mars 1848. L'art. 1 prévoit toute manifestation de la pensée par la presse, ou par tout moyen mécanique apte à reproduire des signes figurés, publication d'imprimés, incisions, lithographies, objets plastiques, etc. — L'art. 19 visé par la Loi des Garanties édicte comme peine une amende de 1.000 à 3.000 francs et un emprisonnement maximum de deux années.

craignait qu'on n'empêchât toute discussion des actes du Saint-Siège, sous prétexte de protéger le pape contre les offenses. La chancellerie pontificale s'exprime souvent en termes si violents qu'une certaine vivacité dans la réplique doit être permise. Pour rassurer complètement l'opposition, on ajouta d'ailleurs ce paragraphe : « La discussion sur les matières religieuses est entièrement libre. »

Ici la peine ne doit pas, croyons-nous, varier avec la législation italienne. La loi des garanties ayant spécialement visé les articles d'une loi alors en vigueur, et n'ayant pas complètement assimilé, comme pour l'attentat, les offenses au pape aux offenses envers le roi, il nous semble que ces mots « des peines établies par l'art. 19 » ne sont qu'une expression abrégée pour énumérer l'emprisonnement et l'amende. M. Leroy-Beaulieu nous paraît donc se tromper quand, à propos de cette disposition sur les offenses, il dit : « Un des défauts de la loi des garanties qu'on voit se manifester ici c'est que, au lieu de former un tout indépendant et de se suffire à elle-même, elle s'appuie en partie sur d'autres lois qui peuvent être modifiées en dehors d'elle. » Ce reproche s'adresserait plus justement aux règles de la loi punissant l'attentat.

Les délits de l'article 2 sont d'action publique et de la compétence de la Cour d'assises. La gauche a vaine ment demandé que la plainte préalable du pape fût nécessaire.

On a souvent appliqué la partie de l'article 2 qui punit les offenses et les injures. Le dernier procès de ce genre, à notre connaissance, fut intenté au journal *le Secolo* de Milan, pour le compte rendu d'un meeting

tenu le 20 septembre 1886 en l'honneur de l'entrée des troupes italiennes à Rome. Dès avant le vote de la loi des garanties et pendant qu'on la discutait, le ministère fit saisir, comme offensante pour le pape, une lettre de M. H. Loyson, célébrant la chute du pouvoir temporel.

Il a été jugé que l'art. 2 de la loi des garanties punit les offenses au pape même quand elles lui sont adressées à raison de son ancienne souveraineté temporelle (1).

L'article 2 s'applique-t-il aux offenses et aux injures commises contre la dépouille d'un pape défunt? Le ministère italien ne semble pas l'avoir pensé, car, lors des funérailles de Pie IX, il fit poursuivre les fauteurs de désordres en vertu de l'article 183 du Code pénal qui punit les voies de fait, violences, menaces et tumultes qui troublent les fonctions et les cérémonies de la religion de l'État (2);

3° *Le droit à des honneurs particuliers.*

Il y a là une prérogative et une garantie, en ce sens que, si le pape voulait sortir du Vatican, donner la bénédiction du haut de la Loggia, remplir ses fonctions d'évêque de Rome, se rendre processionnellement aux

(1) Ainsi jugé dans l'affaire d'un professeur au lycée d'Aquila, prévenu d'avoir publié une ode offensante pour le S. P., considéré comme souverain temporel. Cass. de Naples, 22 juillet 1872. (*Monitore dei Tribunali*, 1872. p. 996.)

(2) Peut-être le désir de correctionnaliser l'affaire expliquerait-il qu'on ait écarté la loi des garanties. En appel, sur six manifestants arrêtés, un fut acquitté, deux condamnés à un mois de prison et 100 fr. d'amende, trois autres à six jours et 51 fr. d'amende. Pour tous déduction fut faite de la détention préventive. — Interpellé, le gouvernement espagnol déclara au Sénat qu'il trouvait la satisfaction suffisante. — V. la critique de la sentence et de la procédure suivie, *le Correspondant*, Revue du 10 sept. 1882.

églises, sa dignité serait non seulement protégée, mais honorée.

Dans toute l'étendue du royaume le gouvernement italien rend au Saint-Père les honneurs souverains; il lui conserve en outre la prééminence d'honneur qui lui est reconnue par les souverains catholiques (1).

Au droit aux honneurs se rattache la faculté accordée au pape d'avoir le nombre accoutumé de gardes auprès de sa personne et pourla conservation de ses palais. Il ne s'agit pas, en effet, dans cette disposition de la loi, d'une véritable force armée que le pape pourrait lever comme souverain; il s'agit de gardiens plutôt que de gardes. Si élevé que soit le nombre de ceux-ci (600, disait le ministre de l'intérieur), il ne saurait y avoir là une troupe militaire, recevant, sans les discuter, les ordres de ses chefs, et assujettie à l'obéissance passive. « Le pape, n'exerçant aucune juridiction ni civile ni pénale, ne peut exercer la juridiction militaire. » (Bonghi, 8 fév. 1871.) Il aura des gardes « *a custodia et decore* », comme tout particulier peut en avoir. Pour bien marquer sa volonté de ne pas tolérer une armée derrière les murs du Vatican, la Chambre avait adopté un amendement distinguant entre les différentes gardes (suisse, noble, palatine), et ordonnant le licenciement de celles qui pourraient avoir un caractère militaire. Sur l'observation du ministre que, pour opérer ce licenciement, il faudrait pénétrer dans le Vatican, peut-être par la force, cet amendement disparut de la rédaction définitive.

Ne furent pas non plus adoptés : une proposition

(1) V. *Conclave de Léon XIII*, par de César, les mesures prescrites par le gouvernement italien pour faire rendre au pape les honneurs militaires.

(Mancini) portant que ces gardes ne pourraient jamais sortir en armes du palais; — un amendement donnant au gouvernement le droit, en cas de guerre, de suspendre cette faculté laissée au Saint-Siège d'avoir des gardes, et confiant alors à la milice nationale la défense du pape et la protection de ses palais.

Mais, par une disposition spéciale, on établit que les gardes pontificaux resteraient soumis aux obligations des lois italiennes, notamment au service militaire.

4° *L'immunité de juridiction des palais et lieux de résidence habituelle ou temporaire du Souverain Pontife, ou des locaux occupés par un conclave ou un concile œcuménique.*

C'est là une garantie des plus sérieuses et qui a été rigoureusement respectée par le gouvernement italien depuis 1870.

Aucun officier de l'autorité publique, aucun agent de la force publique ne peut s'introduire dans ces lieux que sur la réquisition du pape, du conclave, ou du concile. Aucune exception n'existe à ce principe.

Le projet de la commission permettait, au contraire, de déroger à la règle posée, sur un mandat délivré par la Cour de cassation. Cette restriction fut vivement combattue par le gouvernement, qui alla jusqu'à poser la question de cabinet. Elle fut rejetée par 204 voix contre 139.

Si cette immunité est absolue et ne comporte aucune exception, la raison commande de prévoir qu'il y serait dérogé dans certaines circonstances. Les défenseurs de la loi, les ministres, ont eux-mêmes comparé l'immunité dont jouissent les palais pontificaux à celle qui protège la résidence d'un souverain étranger ou d'un

ambassadeur. Mais si le souverain étranger ou l'ambassadeur abuse de son privilège, donne asile à des malfaiteurs, fait de son habitation le lieu de refuge de tous les mécontents et le centre de toutes les conspirations, n'est-il pas évident que les fictions juridiques devront disparaître devant la nécessité pour l'État de se défendre? De même pour le Vatican. Le garde des sceaux Raëli, répondant à la gauche qui l'accusait de vouloir rétablir le droit d'asile, disait que la législation a empire sur tout le territoire; mais que la situation des résidences pontificales devait être comparée à celle d'une partie de territoire entourée d'un torrent impétueux, qui empêche l'accès, le passage de l'agent de la force publique. Le ministre de l'intérieur ajoutait qu'on ne pouvait prévoir le cas où le pape refuserait de livrer des malfaiteurs. Mais enfin, si ce cas se présentait, ou bien si une guerre était faite à l'Italie pour restaurer le pouvoir temporel et que le Vatican fût dans Rome le rendez-vous des agents de l'étranger, n'est-il pas évident que le « torrent » serait franchi, et que l'Italie devrait violer la loi des garanties en vertu du principe supérieur de sa conservation et de sa défense? M. Visconti-Venosta, ministre des affaires étranres, prévoyait lui-même cette éventualité, quand il disait que, si le pape concédait asile à des malfaiteurs, l'opinion publique donnerait au gouvernement le droit de faire cesser des inconvénients que la conscience publique condamnerait.

5° Enfin une dernière prérogative de la souveraineté est accordée au pape par l'art. 11 de la loi des garanties, quand il lui donne *le droit de recevoir des envoyés qui jouissent des prérogatives et immunités diplomatiques*,

et qui sont protégés contre les offenses. Le même art. 11 *confère aussi les immunités d'usage aux représentants du S.-S. qui traversent le territoire italien.*

C'est là une disposition extrêmement importante de la loi des garanties, parce qu'elle touche directement aux rapports diplomatiques entre le pape et les différents États.

Si la chute du pouvoir temporel ne pouvait, en principe, avoir aucune influence juridique sur la souveraineté spirituelle du pape, absolument distincte de sa souveraineté temporelle, s'il ne dépendait pas de l'Italie d'empêcher que la France ou l'Espagne ne voulût traiter le pape comme un souverain, signer avec lui des Concordats et assimiler ses envoyés à des ambassadeurs, cependant la perte de toute souveraineté territoriale par le Saint-Siège devait nécessairement entraîner des conséquences importantes pour la situation juridique des envoyés pontificaux près les puissances étrangères, et particulièrement sur celle des représentants accrédités auprès du Vatican.

Parlons d'abord de ces derniers. Seul, le pouvoir qui exerce les droits de la souveraineté territoriale peut assurer à certains étrangers, investis d'une mission diplomatique, les immunités qui leur sont nécessaires dans l'exercice de leur mission. Seule, l'autorité territoriale peut enjoindre aux agents qui obéissent à ses ordres de respecter la personne, la demeure, les papiers de ces étrangers; seule, elle peut les placer en dehors du Droit commun et déroger à la règle que les lois de police et de sûreté obligent tous ceux qui habitent le territoire. Or, c'est l'Italie qui a la souveraineté territoriale sur toute la ville de Rome; c'est d'elle par consé-

quent qu'il dépendait de comprendre ou non les envoyés près le Saint-Siège dans cette catégorie d'étrangers privilégiés. Sans doute des considérations politiques et la crainte de complications internationales pouvaient *en fait* l'y obliger. Mais *juridiquement* il n'existait pour elle aucune obligation de ce genre : les immunités ne sont accordées aux envoyés d'un État par un autre État qu'à charge de réciprocité, et l'Italie, reconnaissant ces immunités à des agents accrédités auprès d'une autre souveraineté, ne pouvait attendre aucune réciprocité. *Juridiquement*, les immunités diplomatiques conférées par la loi des garanties aux représentants étrangers auprès du Vatican sont une *concession gracieuse* du gouvernement italien (1), comme les mêmes garanties accordées par le Concordat de Fontainebleau (art. 2) étaient une *concession gracieuse* du gouvernement français. Le législateur italien est donc toujours maître de retirer cette concession. A plus forte raison pouvait-il la soumettre à une condition, par exemple à la condition qui avait été écrite par Napoléon Ier dans la note de 1810 et que Mancini proposait d'inscrire dans la loi nouvelle, que les envoyés auprès du Pape seraient chargés *uniquement* des affaires spirituelles de leur pays. La nécessité de vérifier les lettres de créance de ces envoyés pour assurer l'exécution de cette mesure fit rejeter l'amendement.

L'article 11 reconnaît aux représentants des gouvernements étrangers près le Saint-Siège les immunités et

(1) *Sic :* Esperson (professeur de Droit internat. à Pavie), *Droit diplom.*, I, n°s 51 à 56. — Carnazza-Amari, II, p. 154. — *Contrà :* Pradier-Fodéré, *Droit diplom.*, p. 196.

les prérogatives qui appartiennent aux agents diplomatiques, *en vertu du Droit international*. C'est donc le Droit coutumier européen, et non la loi italienne, qui doit être consulté, pour fixer l'étendue de ces immunités et de ces prérogatives. M. Esperson (*op. cit.*, n° 311) en conclut que les représentants des puissances temporelles près le Saint-Siège ne jouissent pas de l'exemption de la taxe sur la richesse mobilière accordée par la loi italienne du 14 juillet 1864 aux agents diplomatiques : « le Droit international, dit il, n'affranchit ces derniers que des taxes réelles. »

C'est au contraire la loi italienne qui, d'après le même article 11, punit les offenses envers les agents diplomatiques près le Saint-Siège, et il était nécessaire qu'il en fût ainsi, le Droit international ne pouvant édicter de sanction pénale. La peine applicable est celle qui est prononcée par la loi italienne pour les offenses envers les représentants des puissances étrangères près le gouvernement italien; elle varie donc avec cette loi. Seront passibles de la peine portée, par exemple ceux qui empêcheraient un ambassadeur auprès du pape d'entrer au Vatican. (Esperson, n° 122.)

L'article 11 s'occupe encore des représentants du Saint-Siège près les gouvernements étrangers, légats, nonces, internonces, etc. (1), mais seulement en tant qu'ils traversent le territoire italien pour se rendre de Rome au siège de leur mission, ou pour en revenir. A ces ministres résidant en Italie, le législateur n'avait aucune pré-

(1) On a évité dans la loi de faire l'énumération de ces agents, parce que, a-t-on dit, le mot *légats* a plusieurs sens dans le langage ecclésiastique.

rogative à accorder : des raisons de droit et des raisons de prudence politique le lui interdisaient : — des raisons de droit, parce que l'ambassadeur d'un État auprès d'un autre État n'a droit à aucune immunité particulière quand il réside sur le territoire d'une tierce puissance ; — des raisons de prudence politique, parce qu'il eût été fort imprudent pour le gouvernement italien de donner au pape la faculté de conférer à tous les sujets du roi qu'il lui plairait d'investir d'une mission plus ou moins sérieuse, l'immunité de juridiction, l'inviolabilité de la personne et du domicile.

Pendant la durée de leur voyage en Italie, les envoyés du Saint-Siège jouissent des prérogatives et immunités d'usage d'après le Droit international. Il y a là une dérogation au Droit commun, puisque les envoyés pontificaux pourront invoquer l'inviolabilité, le droit de ne pas laisser visiter leurs bagages, tandis qu'il est généralement admis que l'ambassadeur étranger voyageant sur le territoire d'une tierce puissance n'a droit qu'à la sûreté et à la courtoisie (1).

Il est d'ailleurs bien entendu qu'en dehors du temps nécessaire pour le trajet en Italie, ces envoyés pontificaux restent soumis à la juridiction des tribunaux italiens. On a formellement reconnu dans la discussion qu'il en serait ainsi, conformément d'ailleurs au droit commun. Ajoutons que si on n'avait pas admis cette doctrine on aurait créé une classe de personnes échappant à toute juridiction : en effet, les tribunaux des puissances auprès desquels ces agents auraient été ac-

(1) V. Pradier-Fodéré, *Droit diplom.*, II, p. 33, et les auteurs cités (Grotius, Bynkershoeck, Merlin, etc.)

crédités auraient dû se déclarer incompétents en vertu du principe de l'immunité de juridiction, et, d'autre part, le pape a, depuis 1870, perdu tout pouvoir de juridiction (1).

Pour invoquer le bénéfice de l'article 11, les envoyés pontificaux doivent faire connaître leur qualité au gouvernement italien.

La situation des représentants du S.-S. dans les États où ils sont accrédités est régie par le droit public et la législation interne de ceux-ci. Il dépend de ces États de les assimiler à des agents diplomatiques, et de leur conférer ou de leur refuser les immunités ou prérogatives d'usage. La chute du pouvoir temporel nous semble ne pas devoir exercer une grande influence sur la solution de cette question, qui dépend des rapports constitutionnels de l'Église et de l'État dans chaque nation. On peut dire cependant que, le pape ayant perdu toute souveraineté temporelle, il n'est plus possible de considérer les légats et les nonces comme chargés, *au moins pour partie*, de défendre les intérêts matériels internationaux des États romains.

De même les événements du 20 septembre 1870 ne nous semblent pas devoir faire nécessairement considérer comme abrogée la disposition du règlement de Vienne qui donne au nonce le droit de présider le Corps diplomatique (2). Cette disposition vient du droit de *prééminence* reconnu au pape comme chef de l'Église, et n'a aucun rapport avec l'existence d'une souveraineté temporelle.

(1) Esperson, *op. cit.*, I, § 336.
(2) *Contrà :* Esperson, *op.*, *cit.*, I, §§ 75 et 76.

Quant aux délits qu'ils pourraient commettre dans le pays de leur mission, les légats et les nonces sont justiciables des tribunaux italiens dans tous les cas où ceux-ci peuvent connaître des délits commis par des Italiens résidant à l'étranger. C'est donc au gouvernement royal que les cabinets étrangers devront s'adresser pour obtenir la réparation de ces délits.

Telles sont les prérogatives de la souveraineté que la loi des garanties accorde au pape. Elles ont pour but de protéger sa personne et de garantir sa liberté individuelle.

Mais, pour remplir sa mission spirituelle, il faut encore au pape :

1° Le droit de remplir en toute liberté les fonctions de son ministère spirituel et de publier les actes qui en émanent (1).

L'article 9 lui donne le droit de faire afficher ces actes aux portes des basiliques et des églises de Rome ;

2° La faculté d'avoir des administrations dont les bureaux et les papiers soient à l'abri de toute visite, saisie ou perquisition. (Article 8 de la loi.)

Un 2e paragraphe, qui donnait à l'autorité judiciaire le droit de décider des demandes en exhibition et en

(1) Mais il est bien entendu que les effets civils des actes spirituels du Saint-Siège sont de la compétence des tribunaux civils. (Nombreux arrêts.) — Il a été jugé en ce sens que l'acheteur d'un fonds, auquel son vendeur impose l'obligation de faire célébrer à ses frais une messe quotidienne dans une chapelle existant sur le fonds vendu, ne peut soutenir qu'un rescrit pontifical obtenu ultérieurement lui permet de diminuer le nombre des messes, ou en autorise la célébration dans une autre chapelle. Il ne peut prétendre que l'examen des conséquences civiles de ce rescrit échappe à la juridiction des tribunaux civils. — C. de Casale, 24 janvier 1873, *Monitore*, table 1860-1879, v° *Guarentigie*.

délivrance des documents et registres existant dans ces administrations, était d'abord écrit dans la loi. Il en fut retranché sur la demande du ministère. Vainement, la gauche et Mancini s'efforcèrent-ils de prouver que ces bureaux contenaient des documents, des testaments en particulier, relatifs aux affaires privées des citoyens, et que la loi devait protéger les droits de ceux-ci contre le mauvais vouloir possible des employés pontificaux. Le garde des sceaux répondit que l'article 8 ne s'appliquait pas aux curies et aux anciens tribunaux ecclésiastiques, dont les greffes renfermaient ces documents d'intérêt privé, mais bien aux congrégations qui constituent l'ensemble des services du pape pour l'exercice de son autorité ecclésiastique : la Pénitencerie, la Daterie, les Congrégations Apostoliques. Ces administrations n'ont que des papiers qui ne sont pas de la compétence du gouvernement, parce qu'ils concernent les secrets des consciences ou les rapports du S.-S. avec les États étrangers. Pour bien préciser l'espèce d'administrations auxquelles l'article 8 s'applique, Mancini fit insérer les mots « revêtues d'attributions purement spirituelles », au lieu de « purement ecclésiastiques »;

3° La faculté d'avoir des agents qui, quand ils participent aux actes spirituels du Saint-Siège, ne soient soumis, à raison de ces actes, à aucune vexation, investigation, ou contrôle de l'autorité publique. (Article 10.)

Mais il est bien entendu qu'il ne s'agit que d'actes spirituels ; les actes d'exécution et leurs agents sont soumis à la loi pénale. « L'impunité se réduit à ceux qui proclament un principe, une maxime, une censure des institutions italiennes.

Pour jouir de l'immunité de l'article 10, il faut être ecclésiastique, résider à Rome, participer à des actes spirituels du Saint-Siège, à la rédaction des bulles, par exemple, ou à la publication d'un bref.

Les ecclésiastiques étrangers investis d'une charge ecclésiastique à Rome jouissent, d'après le § 2 de l'article 10, des garanties personnelles assurées aux citoyens italiens par les lois du royaume, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être expulsés d'Italie. Cette disposition est d'autant plus remarquable que la loi italienne, on l'a dit au cours de la discussion, ne permet l'expulsion que si l'étranger a commis un délit, a été condamné, et a purgé sa peine. Ainsi, même dans ce cas, l'étranger fonctionnaire du Saint-Siège ne peut être renvoyé à la frontière.

Pour qu'il puisse préparer des collaborateurs, et avoir en quelque sorte des écoles d'administration spirituelle, le Saint Siège, aux termes de l'article 13, a l'autorité exclusive sur les séminaires et les institutions catholiques d'instruction de la ville de Rome ;

4° Le droit de communiquer librement avec l'épiscopat et le monde catholique tout entier.

L'article 12 de la loi contient des règles précises tendant à assurer la liberté et le secret des correspondances postales ou télégraphiques du Saint-Siège.

Enfin, le gouvernument italien a considéré qu'il fallait au pape ce que M. Scaduto appelle « *la liberté de situation économique* », c'est-à-dire des ressources. Dans ce but l'article 4 de la loi de 1871 donne au Pontife une dotation de 3.225.000 francs de rente annuelle, à la charge pour lui de supporter les dépenses prévues dans le même article 4. Le chiffre de la dotation est

fixé d'après le dernier budget pontifical, en retranchant tout ce qui avait trait à l'ordre temporel, mais en conservant le budget de la représentation à l'étranger. — La dotation n'est pas en biens-fonds, comme le voulait l'extrême droite; ce n'est pas davantage une somme à inscrire annuellement au budget, comme le demandait la gauche. C'est une dette inscrite au Grand-Livre, sous forme de rente perpétuelle et inaliénable, au nom du Saint-Siège. Elle n'a donc pas besoin d'être votée chaque année, contrairement à l'opinion de M. E. Ollivier.

Les arrérages de la dotation sont prescriptibles par cinq ans. Un arrêt récent de la Cour de cassation de Rome décide en outre que le droit de toucher les revenus arriérés de la dotation n'est pas transmissible aux successeurs du pape qui y avait droit. Les héritiers de Pie IX ont par conséquent été déboutés de leur demande en paiement des revenus que leur auteur avait refusé de toucher. *(Voir en appendice une analyse des deux arrêts de la justice italienne en cette matière.)*

Mancini demanda vainement qu'on stipulât dans la loi que la dotation était allouée au pape « à raison de son séjour en Italie ». Le rapporteur expliqua que le pape ne toucherait la rente que s'il était réconcilié avec l'Italie, et qu'il n'aurait plus dès lors aucune raison de quitter Rome. Un autre député ne fut pas plus heureux en proposant de n'obliger que les contribuables catholiques à payer les dépenses pour la dotation. On a également rejeté un amendement tendant à fixer le chiffre de la dotation au début de chaque pontificat, et pour toute sa durée.

Outre la dotation, le pape a encore la *jouissance* des

palais et des immeubles énumérés dans l'art. 5, et dont la propriété appartient à la nation ainsi qu'il fut déclaré dans la discussion, sans que cependant on voulût l'écrire dans la loi. La chambre refusa, contrairement au projet de la commission, de décider que le pape serait tenu de laisser au public libre accès dans les musées, les galeries et la bibliothèque. Tout est musée au Vatican, répondit-on. Mais on déclara les collections inaliénables.

La dotation et les immeubles pontificaux sont exempts d'impôts.

Enfin la loi du 14 mai 1871 établit certaines garanties pour la liberté des élections pontificales, quand le Saint-Siège est vacant. Le gouvernement s'est engagé, non pas à étendre aux cardinaux les prérogatives conférées au pape, comme le voulait un projet primitif, et à créer ainsi 72 personnes inviolables et irresponsables en Italie, — mais à n'empêcher ou limiter en rien, pour quelque cause que ce puisse être, la liberté personnelle des cardinaux. On ne peut arrêter ceux-ci quand le conclave est réuni ou doit se réunir (art. 6). Il y a là une immunité temporaire, semblable à celle des députés pendant les sessions.

Le gouvernement est en outre chargé de veiller à la tranquillité du conclave, et d'empêcher que ses réunions ne soient troublées par la violence extérieure. Conformément à ces dispositions, les abords du dernier conclave furent gardés par la troupe pendant toute sa durée (1).

L'immunité de juridiction existe, avons-nous vu, pour les lieux où le conclave est réuni. (Art. 7.)

(1) V. *Le Conclave de Léon XIII* par Raphaël de Césare, et les documents rapportés. Paris 1887.

La dotation fixée par l'article 4 doit continuer à être payée pendant la vacance du Saint-Siège.

Il est à remarquer qu'en dehors du conclave les cardinaux n'ont droit à aucune prérogative personnelle, par exemple aux honneurs princiers que les anciens projets de traités entre l'Italie et le Saint-Siège stipulaient en général pour eux.

Enfin les conciles font partie de l'autorité suprême de l'Église. A ce titre, la loi protège ces assemblées en ordonnant au gouvernement de veiller à la liberté et à la tranquillité de leurs délibérations, et en conférant le privilège de l'immunité de juridicton à leurs lieux de réunions. (Art. 6 et 7.)

Telle est la loi des garanties. On a dit qu'elle était de la part des Italiens un acte extrêmement audacieux.

On peut, en effet, considérer comme très hardi d'avoir concédé à un prince qu'on venait de déposséder, et dont on ne devait attendre que des sentiments hostiles, des prérogatives souveraines et des immunités considérables. La loi du 13 mai 1871 suppose un certain esprit de conciliation et d'entente chez le roi d'Italie comme chez le pape. Si celui-ci voulait faire du Vatican l'asile de tous les mécontents et le centre de toutes les conspirations; s'il donnait refuge à toutes les personnes poursuivies par les autorités italiennes et s'il les armait sous prétexte d'avoir des gardes; s'il lançait des bulles de nature à troubler profondément la tranquillité de l'État italien, il est certain qu'alors la loi des garanties tomberait d'elle-même, et que le cabinet du Quirinal devrait braver les complications internationales pour sauvegarder la sécurité de la nation. Précisément en ceci a consisté, chez le gouvernement qui a présenté

la loi des garanties et chez les députés qui l'ont défendue, la hardiesse de la conception politique. Ils ont compté, non pas sur la bienveillance, mais au moins sur la correction d'attitude du S.-S. Aux hommes de l'opposition qui leur disaient : « Prenez garde ; le pape se servira de son inviolabilité pour exciter à la sédition, de l'immunité de sa demeure pour ressusciter le droit d'asile, de la faculté d'avoir des gardes pour soudoyer des mercenaires contre la nation italienne », les ministres et le rapporteur ont toujours répondu : « Nous ne voulons même pas prévoir de tels événements. » Et l'avenir leur a donné raison jusqu'ici !

Mais on a dit dans un autre sens encore qu'il y avait audace à promulguer une loi comme celle que nous étudions. Dans une brochure qui a eu un grand retentissement (1), M. Bluntschli a soutenu que l'effet le plus important de cette loi était de rendre l'Italie responsable envers les peuples étrangers des agissements du pape, s'ils dégénéraient en agression contre ces États.

Toutes les puissances, dit le jurisconsulte allemand, sont obligées par le Droit des gens à se garder d'actes hostiles et de violations quelconques de la paix, commises au préjudice d'autres États ; ils sont tenus en même temps de faire en sorte que leur territoire ne soit pas utilisé par d'autres perturbateurs, pour des actes hostiles dirigés contre des États amis. L'Italie ne saurait se soustraire à ce devoir international par l'effet des privilèges qu'elle a accordés au pape. Il faut que quelqu'un

(1) *De la responsabilité et de l'irresponsabilité du pape dans le Droit international*, traduit par M. Rivier.

réponde des actes de celui-ci, puisqu'aucun moyen de coercition n'existe contre lui depuis l'annexion des États pontificaux.

Nous ne croyons pas que par le seul fait d'avoir voté la loi des garanties, l'Italie se soit rendue responsable des attaques que le Saint-Siège pourrait diriger contre une puissance étrangère. Ce n'est pas, en effet, le gouvernement italien qui a créé la souveraineté spirituelle du S.-P. et lui en a conféré les prérogatives essentielles; c'est l'Europe presque tout entière qui, par une dérogation sans exemple aux règles des rapports internationaux, a considéré le pape, en tant que chef de religion, comme investi d'une véritable souveraineté; c'est l'Europe catholique tout entière qui, après les événements de 1870, a exprimé le désir que des garanties fussent accordées pour le libre exercice de cette souveraineté.

Mais, dira-t-on, avant l'annexion de Rome par les Italiens, les nations contre lesquelles le pape commettait des actes d'hostilité pouvaient lui faire la guerre, se saisir de ses possessions comme d'un gage matériel; ce sont les Italiens qui ont rendu ce moyen de coercition impossible; ils doivent en supporter les conséquences.

De quels actes d'hostilité parle-t-on, cependant ? On ne saurait évidemment faire allusion qu'à des actes de la juridiction spirituelle du pape pouvant entraver l'exercice de l'autorité légale dans un autre Etat (1). Mais Blunts-

(1) Nous n'examinons pas l'hypothèse où l'agression du Saint-Siège contre une tierce puissance aurait lieu par des moyens matériels, cette hypothèse nous paraissant tout à fait chimérique. En tout cas, il est évident que le devoir de l'Italie serait d'empêcher la sortie du Vatican et le transit sur son territoire des armes, des hommes, etc.

chli lui-même admet qu'on ne peut pas faire la guerre au pape en sa qualité de chef d'Église; l'autorité spirituelle, dit-il, ne peut être combattue victorieusement que par des moyens spirituels. Tout au plus le gouvernement, dont une excommunication par exemple aurait diminué l'autorité, pourrait-il empêcher sur son territoire la publication de la bulle. Mais comment admettre que la guerre, les sièges, les blocus et les batailles soient une manière de décider les questions religieuses? Peut-on venir à bout d'une Encyclique à coups de canon?

L'action spirituelle qui appartient au Saint-Siège doit être comparée à la propagande qu'un État peut exercer, par exemple en proclamant certains principes dans sa constitution. Le droit des autres puissances ne consiste que dans la faculté de prendre toutes les mesures destinées à entraver la propagande sur leur propre territoire.

Enfin, l'Italie aurait pu laisser au pape la souveraineté de la Cité Léonine ou de telle portion de Rome qu'il lui aurait plu. Il se serait ainsi formé un petit État sans ports de mer, enclavé de toutes parts dans le royaume d'Italie, ne présentant, par conséquent, aucun point par où l'étranger pût l'attaquer. Faudrait-il dire que l'Italie eût été responsable des actes du gouvernement pontifical même dans ce cas, et par le seul fait qu'elle eût refusé de s'annexer complètement la ville de Rome? Mais alors elle est aussi responsable des actes du gouvernement de Saint-Marin!

Il existe bien des cas où un gouvernement étranger ne se trouve pas devant un offenseur qu'il puisse atteindre directement, et c'est alors sur son territoire qu'il doit chercher les moyens de lui nuire, soit en interdisant

toute communication avec l'ennemi, soit en frappant ses ministres et ses partisans.

Pour remédier à ce défaut de responsabilité du pape, Bluntschli a proposé de faire une convention internationale entre tous les États chrétiens ou du moins entre les principaux, touchant la condition précise et les termes du privilège du Saint-Siège. Cette convention pourrait être présentée aux papes lors de leur élection; la reconnaissance du pape par tous les États, en qualité de chef de l'Église catholique, dépendrait de sa promesse de s'y conformer.

A cette idée, plusieurs objections nous semblent devoir être faites :

1° Les puissances ne peuvent que ratifier, sanctionner et garantir un contrat précédemment intervenu entre le pape et le roi d'Italie ; mais elles ne peuvent leur *imposer un accord*. C'est précisement ce que l'unanimité des cabinets européens répondit en 1867 à Napoléon III proposant de régler la question *romaine* dans un congrès;

2° Cette convention internationale ne pourrait jamais conférer au pape une souveraineté territoriale, si restreint que fût le territoire. Toute souveraineté, au sens propre du mot, s'analyse en un mandat entre gouvernants et gouvernés, et il ne peut appartenir à un tiers d'imposer un mandataire à quelqu'un;

3° Il faudrait, pour que cette charte internationale pût être dressée, que la puissance sur le territoire de laquelle le pape résiderait consentît par traité à reconnaître à ce dernier des immunités et des prérogatives, notamment l'immunité de juridiction pour sa demeure. Or, si toutes les législations ont admis que dans des

cas déterminés l'action des agents de la force publique serait soumise à certaines conditions, parfois même suspendue à l'égard de certaines personnes (par exemple à l'égard des députés pendant les sessions) ou de certains lieux (palais du souverain, palais législatif), quel peuple tolèrerait que par un traité, en vertu de promesses faites à des nations étrangères, il y eût sur son territoire un lieu quelconque où les agents de la force publique ne pourraient entrer? N'y aurait-il pas là une véritable abdication partielle de souveraineté (1)?

4° Enfin la sanction proposée par Bluntschli ne nous semble pas admissible.

Si le pape, dit-il, ne veut pas jurer l'espèce de pragmatique qui lui sera présentée à son couronnement, s'il ne prend pas l'engagement de respecter l'ordre légal et constitutionnel des différents pays et de ne commettre contre ceux-ci aucun acte contraire aux règles du Droit international, alors les puissances refuseront de le reconnaître comme chef de l'Église et lui retireront protection et privilèges.

Quelle compétence auront les gouvernements, même catholiques, pour reconnaître ou dénier à un pape la qualité de chef de l'Église ? Que répondraient-ils à un pontife qui refuserait de se conformer au principe de non-intervention, maintes fois condamné par ses prédécesseurs ?

La théorie que nous combattons prouve bien d'ailleurs que, lorsque certains gouvernements témoignent la plus vive sollicitude pour les privilèges du S.-S., recon-

(1) Cette objection nous semble devoir être opposée au système de M. Jacini, *op cit.*

naissent sa souveraineté et réclament pour lui les plus larges prérogatives, ce n'est pas leur respect pour la foi catholique qui les fait agir. Si la foi catholique exige en effet, pour que l'indépendance du pape soit complète et apparente, qu'il ait une souveraineté territoriale ou au moins les prérogatives essentielles de la souveraineté, s'il est du devoir de tout homme d'État de chercher à lui donner satisfaction sur ce point, qu'importe que le pape promette ou non de se conformer aux règles — souvent incertaines — du Droit des gens ? Dans l'un et l'autre cas ne sera-t-il pas « le juge suprême, tribunal en dernier ressort, organe vivant de la loi et de la foi catholiques (Montalembert) » ? Ne serait-ce pas une singulière pression exercée sur le pape, et une atteinte grave portée au libre exercice de son ministère spirituel, que de le menacer de lui retirer ses prérogatives souveraines, l'inviolabilité de sa personne et de son domicile, le droit de signer des traités, d'envoyer et de recevoir des ambassadeurs, parce qu'il refuserait de s'engager à ne pas condamner certaines constitutions, celles qui établissent la liberté et l'égalité absolues de tous les cultes, par exemple?

Mais les puissances dont nous parlons, et qui, — sans offrir au pape sur leur territoire une demeure inviolable et des prérogatives souveraines, — s'empressent de le traiter en monarque, reçoivent ses ambassadeurs avec des honneurs particuliers, accréditent des envoyés auprès de sa personne, proposent d'étendre et de sanctionner par un accord international les garanties qui lui sont accordées, parfois même, de restaurer le pouvoir temporel, sont dirigées par une autre pensée que le souci de la liberté de conscience. Elles

veulent par leurs bons offices se concilier l'influence religieuse ; elles veulent se servir pour leurs visées de cette puissance politique dont parlait M. de Bismarck en 1872, « qui, disait-il, est toujours intervenue avec le plus grand succès dans les choses de ce monde, qui vise à ces immixtions et qui en fait son programme. »

Une brochure récente fournit la preuve de cette préoccupation égoïste qui fait agir certaines puissances en faveur de la papauté. L'auteur du « *Rétablissement du pouvoir temporel par le prince de Bismarck* » (1) s'efforce de démontrer que l'Église catholique a besoin, plus qu'aucune autre, de l'appui énergique d'un État séculier. Le pape ne devra chercher cet appui, ni dans la France *rationaliste*, ni dans l'Italie qui est la pire ennemie du Vatican ; il ne devra pas poursuivre la chimère du rétablissement d'une autorité universelle par l'union du latinisme et de la catholicité. Il saura comprendre cette « vérité inébranlable que l'Allemagne est, avec l'Autriche, la grande puissance désignée par l'histoire pour servir de protectrice à l'Église catholique, et que les hommes d'État allemands et autrichiens ont pour mission de réaliser le rêve de tout catholique, qui est le rétablissement du pouvoir temporel du pape ». Le pape cessera de manifester « une méfiance déraisonnable à l'égard de l'empire allemand qui est la puissance la plus moderne et la plus formidable ». Il quittera Rome et se réfugiera en Autriche, où il trouvera la dignité et l'indépendance.

Mais, sans doute, en échange de leurs bons offices,

(1) Paris, 1885.

l'Allemagne et sa fidèle alliée n'attendent que la satisfaction et l'honneur d'avoir assuré aux catholiques la liberté de leur foi? Non; les deux États trouveront dans l'alliance avec le Souverain Pontife « *de grands avantages politique directs* ». En Allemagne, l'Église aidera le gouvernement à empêcher que le *quatrième état* (le prolétariat) ne se développe trop rapidement; elle lui évitera des échecs aussi pénibles que le rejet de la loi sur le monopole du tabac. A l'Autriche, le Saint-Siège assurera la suprématie dans la péninsule des Balkans, où l'église grecque sera pour ainsi dire livrée sans défense à l'organisation unitaire de l'Église romaine. « L'alliance avec le pape romain est plus indispensable à l'Autriche qu'à un autre État » pour fonder l'*Empire de l'Est* et rejeter la Russie en Asie. De tout le territoire ottoman une seule ville échappera à la conquête autrichienne, parce que la Russie ne pourrait jamais permettre une telle annexion : cette ville c'est Constantinople, et ce serait précisément celle qu'on donnerait au Saint-Siège en toute souveraineté (1).

Il ne reste, en vérité, qu'à revenir au système de Napoléon Ier, aux dépêches de M. de Champagny, à forcer le pape à se déclarer l'adversaire de tous les ennemis de la *fédération austro-allemande*, et, s'il ne veut pas

(1) « Ne semble-t-il pas que la Providence ait créé cette situation, qu'elle ait produit ces complications, qu'elle y ait intéressé le monde civilisé tout entier et qu'elle y ait enfin ajouté la solution satisfaisant toutes les parties? Ne semble-t-il pas qu'elle ait fait tout cela afin de pouvoir désigner clairement, devant toute l'Europe, le seul homme qu'une tradition de quinze cents ans relie au fondateur de la « nouvelle Rome », et pour lequel la destinée elle-même semble avoir préparé une résidence royale sur la limite des deux parties du monde? »

contribuer à fonder l'*Empire de l'Est*, à le faire enlever et emprisonner.

Frédéric le Grand, qui ne demandait pas au pape d'intervenir dans les affaires intérieures ou dans la politique étrangère de son royaume, a écrit dans son testament ces conseils pour ses successeurs : « Traitez avec bienveillance vos sujets catholiques, mais ne vous occupez pas du pape, et surtout ne traitez jamais avec lui (1) ! »

---

(1) Cité par Mancini, discours du 28 janv. 1871.

APPENDICE

Procès des héritiers de Pie IX contre le fisc italien

Le 10 mai 1879, le ministre des finances d'Italie était assigné devant le tribunal civil de Rome par les héritiers de Pie IX ; ceux-ci réclamaient au fisc italien les arrérages de la dotation accordée par l'article 4 de la loi des garanties, arrérages échus pendant la vie du pape défunt et que celui-ci n'avait pas voulu toucher.

Le tribunal débouta les demandeurs de leur action. Ceux-ci firent appel.

Voici quels étaient les principaux arguments des appelants :

Les semestres de la dotation échus à la mort de Pie IX sont entrés dans le patrimoine du *de cujus ;* le droit de les percevoir y est par conséquent entré également, et il a pu être transmis aux héritiers.

La loi des garanties n'exige nulle part l'acceptation du Souverain Pontife ; la force exécutoire de la loi ne saurait dépendre de la volonté d'un tiers.

D'ailleurs Pie IX n'a jamais refusé la dotation en elle-même, mais il l'a, au contraire, acceptée. A maintes reprises, en effet, il a affirmé sa volonté de garder intacts les droits appartenant au S.-S. ; or la loi du 13 mai 1871, dans son article 4, n'a pas créé un droit

nouveau ; elle n'a fait, le texte de l'article le dit formellement, que *conserver* un droit antérieur. Si le cardinal Antonelli a fait une réponse hautaine au ministre des finances qui lui envoyait le titre de la dotation, c'est qu'il ne voulait pas accepter cette dotation *avec la qualification qui lui avait été donnée par le gouvernement italien*. Et d'ailleurs le cardinal Antonelli avait-il bien qualité pour engager Pie IX dans cette circonstance ?

Enfin les appelants faisaient observer que Pie IX avait pourvu avec ses propres ressources à des dépenses que la loi des garanties met à la charge de l'État, en y affectant la dotation. Il était juste que le Trésor ne s'enrichît pas à ses dépens.

Cette théorie fut successivement rejetée par la Cour d'appel et par la Cour de cassation.

L'arrêt de la Cour d'appel (16 juin 1883) établit tout d'abord que le S.-S. est une institution *sui generis*, n'ayant d'analogue nulle part au monde ; qu'elle est juge suprême, unique, souverain de ce qui convient à sa vie intérieure et extérieure. L'État n'a de contrôle que sur les effets civils des actes de cette puissance. Il lui offre une dotation et un apanage à raison de sa situation politique antérieure, de sa mission spirituelle, des sentiments de la majorité des citoyens, des égards internationaux, mais il ne peut ni lui imposer de l'accepter, ni présumer cette acceptation par une fiction légale, sans porter atteinte à sa liberté et à son indépendance.

L'acceptation du pape est nécessaire. La loi des garanties ne peut l'obliger, car, *comme chef de l'Église universelle, le pape, bien que résidant en Italie, jouit de l'exterritorialité*.

Or, non seulement Pie IX n'a pas accepté, mais il a positivement refusé les arrérages et le titre de la dotation.

Quant à l'expression *conserver* dont se sert l'art 4 de la loi des garanties, elle n'a d'autre utilité que d'expliquer à l'Italie et à l'étranger comment a été fixé le chiffre de la dotation.

Sur la prétendue créance des héritiers contre le fisc en remboursement des dépenses que l'État avait prises à sa charge, rien n'établit que ce soit aux dépens de son patrimoine que Pie IX ait pourvu aux dépenses du S.-S. Bien au contraire, dans la lettre par laquelle le cardinal Antonelli refusait, en son nom, le titre envoyé par le ministre des finances, il indiquait que le pape aurait recours au produit de la charité des fidèles. Or le denier de Saint-Pierre a rapporté plus que le pape défunt n'a dépensé pour les frais prévus dans l'article 4 de la loi des garanties. Ce qui le prouve, c'est que Pie IX a disposé de l'excédent par son testament du 26 déc. 1876.

L'arrêt de la Cour de cassation du 5 mars 1885 insiste encore sur ce fait que la loi des garanties affecte la dotation à certaines dépenses. Il en résulte que cette dotation est le patrimoine d'une personne juridique dont chaque pontife n'est que le représentant temporaire. Les arrérages échus sont soumis à la même affectation: ils n'entrent donc pas dans le patrimoine particulier du pape et ne sont pas transmissibles par succession.

(Voir, sur l'arrêt de la Cour d'appel, une note de M. Gabba, avocat, *Foro Italiano*, 1884, I, 43.)

POSITIONS

DROIT ROMAIN

I. — La *provocatio ad populum* existait à l'époque royale, mais le droit d'en appeler au peuple était subordonné à l'autorisation du roi.

II. — Le *Crimen perduellionis* n'a jamais été formellement abrogé par les différentes lois de lèse-majesté.

III. — A l'époque républicaine, la confiscation n'était jamais encourue de plein droit, comme peine accessoire. Elle devait être expressément prononcée par le juge.

IV. — Le Sénat romain n'est, à l'origine, composé que de patriciens, même dans les premiers temps de la République.

V. — Le *Senatus consultum ultimum* est contraire aux règles constitutionnelles de la République romaine.

CODE CIVIL

I. — L'acceptation de l'enfant naturel n'est pas requise dans le cas de l'article 761 C. civ.

II. — Le propriétaire qui a loué une partie de son immeuble pour l'exploitation d'une industrie ou d'un commerce déterminés perd, par le seul effet de cette location et en dehors de toute condition restrictive insérée dans le bail, le droit de louer une autre partie du même immeuble pour une exploitation similaire.

III. — N'est pas contraire à l'ordre public et n'est pas nulle en vertu de l'article 900 C. civ. la clause par laquelle un testateur faisant une libéralité aux pauvres charge une personne autre que le bureau de bienfai-

sance de distribuer la somme léguée et de désigner les bénéficiaires.

IV. — La présomption de l'article 1385 C. civ. est absolue ; elle existe alors même qu'aucune faute n'est imputable au propriétaire de l'animal, lequel ne peut s'exonérer de la responsabilité lui incombant qu'en prouvant le cas fortuit ou l'imprudence personnelle de la victime.

DROIT DES GENS

I. — Les agents pontificaux à l'étranger n'ont pas le caractère juridique d'envoyés diplomatiques.

II. — Les concordats n'ont pas le caractère juridique de traités internationaux. Ce sont des actes dépendant essentiellement du régime constitutionnel intérieur des Etats.

III. — Aucune puissance n'est autorisée à intervenir pour maintenir, mettre ou rétablir un chef de religion en possession d'un territoire déterminé.

IV. — La création, par un congrès diplomatique, d'États vassaux ou tributaires est contraire aux principes du Droit des gens.

V. — Le tribut n'est légitime que s'il représente une dette de l'État nouvellement formé envers l'État dont il se sépare.

VI. — La pratique des plébiscites après les annexions doit être encouragée.

DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ

I. — Les enfants des étrangers résidant en France sont soumis à la loi du 28 mars 1882 sur l'instruction obligatoire.

Vu par le Doyen,
E. COLMET DE SANTERRE.

Le Président de la thèse,
L. RENAULT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

ERRATA

1° Droit romain.

P. 13 note 1. — Lire : *Cic. de Legibus III*, 19.
P. 14 note 2. — Lire : *Cic. de Legibus III*, 3.
P. 15 note 2. — Lire : *Cic. de Legibus III*, 4.
note 3. — Lire : *Tite Live, XXVI*, 3.
P. 21 note 3. — Lire : *Cic. in Pis., XV*, 34.
P. 33 note 2. — Lire : *Tite Live, XXVI*, 3.
P. 38 ligne 25. — Lire : *plebei scito sacer sit, occiderit, parricida ne sit.*
P. 40 note 2. — Lire : *Tite Live VI*, 20.
P. 43 ligne 22. — Au lieu de *Jude*, lire : *Inde*.
P. 50 ligne 15. — Lire : *Cic. pro Rabirio* § 4.
P. 52 ligne 2. — Lire : *Verrines II*, 1, 5.
P. 61 ligne 13. — Lire : *Zumpt III*, 232.
P. 66 ligne 28. — Lire : *Ch. 1. t. I. l. III.*
P. 67 ligne 18. — Lire : *injussu* au lieu de *in jussu*.
P. 78 ligne 14. — Lire : *Institutes III*, 1, 5.
P. 80 ligne 30. — Lire : 11. *C. IX* 41.
P. 83 ligne 24. — Lire 5 § 2 *C. n. t.*
P. 86 ligne 6. — Lire 5 § 6 *C. IX*. 8.

2° Droit des gens.

P. 12 note 3. — Lire : *Décrétales* de Grégoire IX, *de officio Legati*, chap. VIII.

P. 85 note 1. l. 6. — Lire : *Annuaire des Deux Mondes*, 1856-1857.

P. 105 notes ligne 1. — Au lieu de *infendentur*, lire : *infeudentur*.

P. 107 ligne 8. — Au lieu de *leur*, lire *lui*.

P. 205 ligne 10. — *Rétablir ainsi la citation d'Esperson :* « le Droit international n'affranchit que ces derniers des taxes réelles ».

TABLE DES MATIÈRES

DROIT ROMAIN

LE CRIME DE LÈSE-MAJESTÉ

DROIT DES GENS

LA PAPAUTÉ EN DROIT INTERNATIONAL

10497. — Poitiers, Imprimerie Blais, Roy et Cie, rue Victor-Hugo, 7.


Impr. Blais, Roy et Cie



